



UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID

TESIS DOCTORAL

**PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
DE LOS REFUGIADOS Y
DEL DERECHO DE ASILO EN
EL SISTEMA INTERAMERICANO
DE DERECHOS HUMANOS**

Autor:

MARTHA GUADALUPE GUERRERO VERANO

Director:

DR. FERNANDO MARIÑO MENÉNDEZ

INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS "BARTOLOMÉ DE LAS CASAS"

Getafe

2015

TESIS DOCTORAL

**PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
DE LOS REFUGIADOS Y
DEL DERECHO DE ASILO EN
EL SISTEMA INTERAMERICANO
DE DERECHOS HUMANOS**

Autor: MARTHA GUADALUPE GUERRERO VERANO

Director: DR. FERNANDO MARIÑO MENÉNDEZ

Firma del Tribunal Calificador:

Firma

Presidente:

Vocal:

Secretario:

Calificación:

Getafe, de de 2015.

Con mucho amor:

A **mi familia**, la de aquí y la de allá,
por ese encuentro con mis orígenes,
por hacerme sentir siempre en casa,
por cobijarme de amor,
por llenar mis afectos.

A mi querida tía **Ma. Victoria Verano Ventura** (q.e.p.d.)
por esa fuerza que siempre me impulsó.

Con gran cariño:

A **mis amigos**, los de México por mostrarme que para la amistad no importa la distancia, y los que conocí en España por sentir que cuento con familia de distintas nacionalidades.

Mi más profundo agradecimiento:

Al Doctor **Fernando Mariño Menéndez**
por su acompañamiento como Tutor durante mis estudios,
por sus consejos y paciencia como Director de Tesis.

A la **Universidad Nacional Autónoma de México**
por el cúmulo de conocimientos proporcionados.

A las autoridades de la **Universidad Autónoma del
Estado de Hidalgo** por la oportunidad de continuar
con mi preparación académica.

A mi recordado primo **Luis Gil Borja** (q.e.p.d.)

**PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
DE LOS REFUGIADOS Y
DEL DERECHO DE ASILO EN
EL SISTEMA INTERAMERICANO
DE DERECHOS HUMANOS**

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	16
--------------------------	-----------

CAPITULO PRIMERO

SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCION DE LOS DERECHOS HUMANOS	24
---	-----------

1.1 Instrumentos de derechos humanos de aplicación general en el sistema interamericano	25
---	----

1.1.1 Declaración Universal de los Derechos Humanos	28
--	----

1.1.2 Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre	33
---	----

1.1.3 Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José”	41
---	----

1.1.4	Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador"	48
1.2	Los órganos de supervisión de los Derechos Humanos en el marco de la Organización de Estados Americanos	51
1.2.1	Comisión Interamericana de Derechos Humanos	55
1.2.2	Corte Interamericana de Derechos Humanos	59
1.2.3	Caso familia Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional de Bolivia	63

CAPITULO SEGUNDO

EL DERECHO DE ASILO EN

EL SISTEMA INTERAMERICANO 76

2.1 Antecedentes 78

2.1.1 El asilo como predecesor del refugio 86

2.1.2 El golpe de Estado como causa principal del asilo 100

2.2 Derecho de asilo 103

2.2.1 Conceptualización 108

2.2.2 Clasificación 110

2.3 Tratados americanos sobre Asilo 112

2.3.1 Convención sobre Asilo 115

2.3.2 Convención sobre Asilo Político 119

2.3.3	Convención sobre Asilo Diplomático	125
2.3.4	Convención sobre Asilo Territorial	134
2.4	Declaración de las Naciones Unidas sobre el Asilo Territorial	139
2.5	La condición de asilado	142
2.6	El asilo en el Sistema Interamericano	146

CAPITULO TERCERO

REFUGIO, DESPLAZAMIENTO Y

CASOS PARTICULARES DE MIGRACIÓN 148

3.1 El conflicto armado como causa original del refugio .. 149

3.1.1	El Derecho Internacional Humanitario como instrumento de protección al individuo en caso de conflicto armado	154
-------	--	-----

3.2 Diferenciación entre refugiados, desplazados y apátridas	163
3.2.1 Refugiados	164
3.2.2 Desplazados	176
3.2.3 Apátridas	182
3.3 Casos particulares de migración	189
3.3.1 Migrantes económicos	193
3.3.2 Migrantes climatológicos	202
3.4 La condición de refugiado	207

CAPITULO CUARTO

LA PROTECCION DE LOS REFUGIADOS

EN EL SISTEMA INTERAMERICANO	220
---	------------

4.1 Instrumentos sobre refugiados aplicables en el sistema interamericano	221
4.1.1 Convención sobre el Estatuto de los Refugiados	224
4.1.2 Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados	229
4.1.3 Coloquio sobre el Asilo y la Protección Internacional de Refugiados en América Latina	233
4.1.4 Declaración de Cartagena sobre los Refugiados	235
4.1.5 Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos	239
4.1.6 Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas	244
4.1.7 Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina	246

4.2 El refugio en el Sistema Interamericano	249
---	-----

CAPÍTULO QUINTO

LA PRÁCTICA EN MÉXICO	251
------------------------------------	------------

5.1 Éxodos masivos	253
--------------------------	-----

5.1.1 Exilio español	255
----------------------------	-----

5.1.2 Éxodo sudamericano (Argentina y Chile)	257
--	-----

5.1.3 Refugiados Guatemaltecos en la frontera sur	259
--	-----

5.2 Normatividad mexicana	273
---------------------------------	-----

5.2.1 Primera normatividad	275
----------------------------------	-----

5.2.2 Ley General de Población y su Reglamento	279
---	-----

5.2.3 Ley de Migración y su Reglamento	285
--	-----

5.2.4 Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria y su Reglamento	288
5.2.5 Reforma Constitucional	293
5.3 Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados	295
CONCLUSIONES	304
BIBLIOGRAFÍA	317

Asilo y refugio son ahora conceptos diferentes,
aunque en un tiempo significaron la misma cosa.
La fuente del derecho de uno y otro son diversas,
y también los métodos para la protección de uno y otro.

César Sepúlveda

INTRODUCCIÓN

Los flujos migratorios que se están llevando a cabo en los últimos años cada vez se ven incrementados de una manera vertiginosa, prácticamente sin control y como nunca antes vistos; los motivos pueden ser diversos pero la mayoría de ellos afectan específicamente al individuo de manera particular y a la sociedad internacional de manera general.

Referirnos a las migraciones es un tema complejo, ya que son diversos los factores que motivan la salida de los individuos de su lugar de origen para trasladarse a otro lugar en busca, en la mayoría de los casos, de mejores oportunidades de vida.

En primera instancia podría decirse que existe una similitud entre los migrantes, ya que abandonan sus lugares de origen; sin embargo, al momento de profundizar en las causas que los orillaron a ello, nos damos cuenta de que los motivos por los cuales dejaron sus hogares son diversos, y por tanto no se puede tratar de la misma manera.

Existen una serie de circunstancias, económicas, políticas o sociales, que muchas veces provocan afectaciones a la integridad de la persona en su calidad de ser humano, debido a que no le permiten disfrutar plenamente de sus propios derechos. El origen es variado, aunque en su mayoría se deben a la confrontación de ideologías de quienes ostentan o pretenden obtener el poder.

Así, nos encontramos con que estas confrontaciones pueden llegar a los límites extremos de las armas, por lo que cuando un conflicto se generaliza entre la población de un país y atenta contra la vida de sus habitantes, éstos se ven en la necesidad de abandonar sus hogares e internarse en tierras ajenas en busca de asilo para poder sobrevivir.

En el ámbito regional latinoamericano también se han suscitado situaciones de persecución de personas por cuestiones de sus ideas políticas, conflictos armados y violencia generalizada que afectan a la población y han

provocado flujos migratorios, inicialmente de manera individual hasta llegar de forma colectiva, a migraciones masivas tanto de desplazados como de refugiados.

La problemática de los refugiados y de los desplazados consiste, primero, en que tienen que dejar sus hogares para proteger su vida y segundo, que además de los problemas cotidianos, deben afrontar el hecho de ser desprovistos, por su propio gobierno, de la seguridad que como ciudadanos tienen los seres humanos.

Por otra parte, cuando se suscitan conflictos armados en un país, no sólo se afecta la estabilidad de la población de dicho país, sino también la de los países receptores, que por lo general son países vecinos.

De esa manera, lo que inicia como problema nacional se convierte en una problemática de carácter internacional,

cuya solución debe procurar alcanzarse en el menor tiempo y afectar lo menos posible a las partes.

Por lo que se refiere a la atención que se les brinda a los refugiados, a pesar de que en el contexto internacional se cuenta con instrumentos universales sobre la protección de los refugiados, el tratamiento que se les proporciona a estas personas difiere de acuerdo con la condición que le sea otorgada, principalmente por parte de los Estados receptores, ya que cada país, conforme a su propio ordenamiento jurídico, va a determinar los requisitos y condiciones que habrán de cubrir los refugiados.

Además, no se puede pasar por alto el hecho de que en algunas regiones se ha sufrido más encarnizadamente el problema de los conflictos armados y por ende el de los desplazamientos, por lo que los Estados de la región afectada tratan de tomar medidas que coadyuven al mejoramiento de la situación de los refugiados.

En este sentido resulta interesante la aportación que al Derecho Internacional de los Refugiados realiza el Sistema Interamericano, ya que en éste se establecen las instituciones del “refugio” y del “asilo” atendiendo a las causas que hayan generado los desplazamientos de las personas, lo cual redundará en un mejor resultado al momento de otorgarles ya sea la condición de *asilado* o de *refugiado*, que si bien es cierto no existe diferencia alguna entre ambas figuras en el contexto internacional, en México como en el Sistema Interamericano, si las hay.

Es por ello que es importante señalar que en el contexto latinoamericano se han implementado medidas, especialmente normativas, para la atención de los refugiados y asilados; mismas que se tratarán de plasmar en el presente trabajo.

En cuanto al contenido del mismo, en el Capítulo Primero se refiere al Sistema Interamericano de protección

de los Derechos Humanos, señalando en primera instancia los instrumentos de derechos humanos que son de aplicación en el sistema interamericano, y en segunda, los órganos de supervisión de los derechos humanos en el marco de la Organización de Estados Americanos, así como la sentencia emitida en materia de asilo.

En el Capítulo Segundo se analiza el Derecho de Asilo en el Sistema Interamericano, sus antecedentes y conceptualización, así como los tratados desarrollados en materia de asilo y la condición de asilado.

En el Capítulo Tercero se explica lo relacionado con el refugio, el desplazamiento y otros casos particulares de migración, como los migrantes económicos y los migrantes climatológicos, exponiendo para ello diversos conceptos de las mencionadas figuras, las características principales de cada una de ellas; así como los sujetos que son susceptibles de adquirir la condición de refugiado.

En el Capítulo Cuarto se analiza la protección de los refugiados en el Sistema Interamericano, por lo que se señalan los instrumentos internacionales sobre los que descansa la protección de los refugiados, por lo que se tratará tanto los instrumentos universales que sirven de fundamento del Derecho Internacional de los Refugiados, como los instrumentos regionales complementarios elaborados en el contexto del Sistema Interamericano.

Por último, en el Capítulo Quinto se expone la práctica realizada en México respecto a la concesión de asilo y refugio originada por los diversos grupos que han llegado a territorio mexicano, tales como los exiliados españoles, los asilados sudamericanos y centroamericanos, y la importancia de los refugiados guatemaltecos, cuya presencia constituyó la creación de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, institución especializada en la atención de este grupo, así como la incorporación de la figura del refugiado en la legislación mexicana.

CAPITULO PRIMERO

SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

1.1 INSTRUMENTOS DE DERECHOS HUMANOS DE APLICACIÓN GENERAL EN EL SISTEMA INTERAMERICANO

Una de las más grandes conquistas de la humanidad ha sido la consagración de los Derechos Humanos en declaraciones y pactos internacionales.¹ Especialmente a partir de 1948, ya que desde entonces “se han expedido, y además entrado en vigor, numerosos convenios y pactos internacionales sobre Derechos Humanos.”²

En los instrumentos internacionales sobre Derechos Humanos,³ conocidos comúnmente como tratados,⁴ se

¹ CNDH. *Los Derechos Humanos de los Mexicanos*. CNDH, 2a. edición, México 1994, p. 6.

² FIX-ZAMUDIO, Héctor. *Justicia Constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos*. CNDH, México 1993, p. 446.

³ Algunos autores realizan una marcada diferencia entre los tratados y otros instrumentos, por cuanto a los mecanismos que generan, como el caso de Juan Antonio Carrillo Salcedo, en *Soberanía de los Estados y derechos humanos en Derecho Internacional contemporáneo*. Editorial Tecnos, Madrid 1995, pp. 77-92; otros, como José A. Pastor Ridruejo en *Curso de Derecho Internacional Público y organizaciones internacionales*. Editorial Tecnos, décima edición, reimpresión, Madrid 2006, pp. 196-200, realizan una clasificación más adecuada.

⁴ De acuerdo con la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, del 23 de mayo de 1969, se establece en el artículo dos, numeral uno, apartado a, que el tratado es “un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el Derecho Internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualesquiera que sea su denominación particular.” No obstante, existe cierta reticencia en cuanto a la denominación de estos instrumentos

reconocen principios jurídicos de Derecho Internacional, derechos y garantías de los individuos,⁵ así como ciertas obligaciones que los Estados deben cumplir en materia de derechos humanos.⁶

Los tratados sobre Derechos Humanos no buscan el beneficio mutuo entre los Estados contratantes, sino que su única finalidad es la protección de los derechos humanos; comprometen al Estado frente a la comunidad internacional y frente al individuo en cuanto a la protección y defensa de sus derechos fundamentales.⁷

internacionales, debido a que “la práctica internacional revela que sólo una pequeña parte de los acuerdos celebrados por escrito entre sujetos de Derecho Internacional y regidos por éste reciben de sus negociadores en la pila bautismal el nombre de *tratados*”, Remiro Brotons, Antonio et al. *Derecho Internacional*, Tirant lo Blanch, Valencia 2007, p. 323; a la mayoría se les da el nombre de “Convención”, por ser instrumentos generados durante la celebración de las convenciones. Lo cierto es que, independientemente de su denominación o de la vertiente del sistema que los genera, los instrumentos internacionales procuran el reconocimiento de los derechos humanos del individuo.

⁵ La mayoría de los instrumentos creados en el sistema universal tienen que ver, ya sea de manera directa o indirecta, con la protección a los derechos humanos.

⁶ Sin embargo, para que estos instrumentos puedan surtir sus efectos jurídicos deben ser reconocidos por los Estados en cuestión; sin este reconocimiento que se manifiesta de manera unilateral, los derechos de los individuos prácticamente son nulos, y están sujetos a las consideraciones que cada uno de los Estados les otorgue.

⁷ GUERRERO VERANO, Martha Guadalupe. “La protección de los derechos humanos en el Estado de Derecho Internacional” en Becerra Ramírez, Manuel (Coordinador) *Estado de Derecho Internacional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México 2012, 1ª reimpresión 2014 p. 261.

“Se han adoptado un número bastante grande de tratados que actualmente configuran una red que contiene normas sustantivas y adjetivas, además de sistemas regionales de tutela de dichos derechos.”⁸

En el ámbito regional, “los derechos que consagran los instrumentos que constituyen la base del Sistema Interamericano están consagrados en varios instrumentos de carácter internacional,”⁹ siendo éstos una conjunción de valiosos instrumentos tanto de carácter universal como regional, ya que “el sistema regional americano de protección de los Derechos Humanos coexiste con el sistema universal en la materia”¹⁰ complementándose armoniosamente.

“Universalismo y Regionalismo en cuanto a la promoción y protección de los Derechos Humanos no constituye una opción que obligue a la elección del sistema

⁸ BECERRA RAMÍREZ, Manuel. *La recepción del Derecho Internacional en el derecho interno*. UNAM, México 2006, p. 59.

⁹ FIX-ZAMUDIO, Héctor. *México y la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. CNDH, México 1999, p. 15.

¹⁰ GROS ESPIELL, Héctor. *Derechos Humanos y Vida Internacional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM – CNDH, México, 1995, p. 55.

universal o del regional, sino fórmulas necesariamente armonizables en función de la mejor, más adecuada y eficaz protección de los Derechos Humanos,”¹¹ es decir, una completa defensa de los derechos de las personas.

1.1.1 DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS¹²

La Declaración Universal de Derechos Humanos, al igual que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo, conforman la Carta Internacional de Derechos Humanos.

¹¹ Ídem.

¹² La Declaración Universal de Derechos Humanos se puede consultar en: NACIONES UNIDAS. *Carta Internacional de Derechos Humanos*. Folletos Informativos sobre Derechos Humanos, Ginebra 1993, pp. 21-28. ACNUR. *Compilación de Instrumentos Jurídicos Internacionales: Principios y Criterios Relativos a Refugiados y Derechos Humanos*. Trejo Hnos. Sucs., S.A., San José, Costa Rica 1992, pp. 13 -19. RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, Jesús. *Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos ONU - OEA*. Tomo I, CNDH, México 1994, pp. 19 - 24.
<https://www.un.org/es/documents/udhr/>

Sin embargo, destaca la importancia de la Declaración ya que desde 1948, cuando se aprobó y proclamó, hasta 1976, pese a que era la única parte de dicha Carta que se había completado, ejerció una gran influencia en el pensamiento y comportamiento de los gobiernos y personas a nivel mundial.

A pesar de que los derechos humanos ya habían sido expresados en el Pacto de la Sociedad de Naciones, es en la Conferencia de San Francisco de 1945, celebrada con el fin de redactar la Carta de las Naciones Unidas, donde se propuso aprobar una declaración de los derechos esenciales del hombre. Sin embargo, la propuesta no fue examinada debido a que no se disponía del tiempo necesario para un estudio más detallado.

Inmediatamente después de la sesión de clausura de la Conferencia de San Francisco, la Comisión Preparatoria de las Naciones Unidas recomendó que el Consejo Económico y Social estableciera una comisión para la promoción de los

derechos humanos, por lo cual, a principios de 1946, el Consejo estableció la Comisión de Derechos Humanos.

El Consejo Económico y Social presentó a la Asamblea General, reunida en París, la Declaración Universal de Derechos Humanos.

El 10 de diciembre de 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó y proclamó la mencionada Declaración. Por primera vez a nivel internacional, no solo regional,¹³ una comunidad organizada de naciones había formulado una declaración de los derechos y libertades fundamentales del hombre.

¹³ No se puede olvidar que en el ámbito interamericano se habían proclamado algunos instrumentos, como la Declaración de principios americanos, aprobada en Lima el 24 de diciembre de 1938 durante la Octava Conferencia Internacional Americana; así como la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, efectuada en la Ciudad de México del 21 de febrero al 8 de marzo de 1945, y la propia Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, proclamada durante la IX Conferencia Internacional Americana, efectuada en Bogotá, Colombia, del 30 de marzo al 2 de mayo de 1948.

De 56 Estados que participaron en la votación, 48 votaron a favor, se abstuvieron 8 y no hubo ningún voto en contra.

La Declaración consta de un preámbulo y 30 artículos, en donde se exponen los derechos humanos y las libertades fundamentales a que tienen derecho, sin discriminación alguna, todos los hombres y mujeres del mundo.

Si bien ésta es una Declaración de carácter universal que no necesariamente debe ser ratificada por cada uno de los Estados que participaron en ella, debe ser de observancia general para todos ya que en ésta se encuentran implícitos tópicos fundamentales de carácter universal.¹⁴

Por lo que se refiere a la cuestión del asilo, se establece lo siguiente:

¹⁴ CASTILLA REINTGEN, Marco Antonio. *Análisis de la evolución del marco jurídico para la protección del refugiado en México*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, México 1990, p. 7.

“Artículo 14

1. En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país.
2. Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.”¹⁵

Es decir, toda persona tiene derecho en caso de persecución a buscar asilo en cualquier país y a disfrutar de éste, siempre y cuando no sea invocado este derecho “contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.”¹⁶

En este sentido, el artículo 14 está señalando al acto de buscar asilo y disfrutar de éste como un derecho humano, en cualquier parte del mundo.

¹⁵ <https://www.un.org/es/documents/udhr/>

¹⁶ Ídem

1.1.2 DECLARACIÓN AMERICANA DE LOS DERECHOS Y DEBERES DEL HOMBRE¹⁷

Podemos encontrar claros antecedentes de los ideales plasmados en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Declaración Americana), durante la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, conocida también como Conferencia de Chapultepec, convocada a invitación del gobierno mexicano y efectuada del 21 de febrero al 8 de marzo de 1945, en la ciudad de México.

México presentó la primera iniciativa oficial para la elaboración y adopción de la Declaración Americana, mediante la llamada “Declaración México” (Resolución XI), aprobada en la sesión del día 6 de marzo de 1945, en la cual se encargó al Comité Jurídico Interamericano un proyecto de

¹⁷ La Declaración Americana se puede consultar en ACNUR. *Compilación de Instrumentos Jurídicos Interamericanos Relativos al Asilo Diplomático, Asilo Territorial, Extradición y Temas Conexos*. Trejo Hnos. Sucs., S.A., San José, Costa Rica 1992, pp. 117-126. RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, Jesús. *Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos ONU - OEA*. Tomo III, CNDH, México 1994, pp. 1071-1079. <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>

convención regional sobre los derechos y deberes internacionales del hombre. En el punto 12 de la Declaración se expresa:

“El fin del Estado es la felicidad del hombre dentro de la sociedad. Deben armonizarse los intereses de la colectividad con los derechos del individuo. El hombre americano no concibe vivir sin justicia. Tampoco concibe vivir sin libertad.”¹⁸

Y en el punto 13 señala:

“Entre los derechos del hombre figura, en primer término, la igualdad de oportunidades para disfrutar de todos los bienes espirituales y materiales que ofrece nuestra civilización, mediante el ejercicio lícito de su actividad, su industria y su ingenio.”¹⁹

¹⁸ http://biblio2.colmex.mx/coinam/coinam_2_suplemento_1945_1954/base2.htm (Consultada el 2 de abril de 1912).

¹⁹ Ídem.

En otra Declaración, la IX, proclamaba enfáticamente “la adhesión de las Repúblicas Americanas a los principios consagrados en el derecho internacional para la salvaguarda de los derechos del hombre”.²⁰ Es por ello que en la Declaración Americana podemos encontrar respuesta a las preocupaciones surgidas durante la Conferencia de Chapultepec respecto a la necesidad de proteger a nivel internacional los derechos humanos, en especial cuando el sistema interno es deficiente para su protección.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre fue proclamada en la ciudad de Bogotá, Colombia, durante la IX Conferencia de Estados Americanos, efectuada del 30 de marzo al 2 de mayo de 1948.

El Doctor César Sepúlveda, distinguido diplomático, catedrático e internacionalista mexicano señaló que “algunos de los instrumentos que produjo la IX Conferencia son

²⁰ SEPÚLVEDA, César. *Estudios sobre Derecho Internacional y Derechos Humanos*. CNDH, México 1991, pp. 99-100.

sencillamente formidables desde el punto de vista formal.”²¹

Y agrega:

“El entusiasmo americano por los derechos internacionales del hombre se manifiesta de nuevo en Bogotá, en 1948, en la IX Conferencia de Estados Americanos, donde se creó la organización regional, la Organización de Estados Americanos (OEA). Ahí se proclamó la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, prueba del interés por esas cuestiones. En diciembre de ese mismo año surge la Declaración Universal de Derechos Humanos de Naciones Unidas, también importantísima.”²²

Es decir, la Declaración Americana fue promulgada ocho meses antes de la proclamación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

No hay duda de que la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre “se inscribe en un proceso

²¹ SEPÚLVEDA, César. *Derecho Internacional*, Editorial Porrúa, México 2009, p. 356.

²² SEPÚLVEDA, César. *Estudios sobre Derecho Internacional...* Op. cit. p. 100.

histórico americano en el que la idea de que el ser humano es titular de derechos inalienables e imprescriptibles, consustanciales con su naturaleza, de que estos derechos coexisten con deberes correlativos”²³ y que el Estado, “y más aún, la autoridad y el poder, son medios para garantizar el bien común, que necesariamente se integra con el respeto y la existencia efectiva de esos derechos, ha sido una constante invariable de nuestra evolución política y jurídica.”²⁴

En la Declaración Americana se plasmó el pensamiento americano respecto a la naturaleza de los derechos y deberes del hombre, así como se establecieron los principios esenciales para su protección que poco a poco se fueron desarrollando.

²³ GROS ESPIELL, Héctor. *Derechos Humanos y Vida Internacional. Derechos Humanos y Vida Internacional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM – CNDH, México 1995, p. 14.

²⁴ Ídem.

La Declaración Americana consta de un preámbulo y 38 artículos conformados en dos capítulos; en el capítulo primero, que se integra desde el artículo 1º hasta el artículo 28, se hace referencia a los Derechos con que cuenta el hombre; mientras que en el capítulo segundo, del artículo 29 al 38, se refiere a los Deberes del mismo.

La Declaración expresa:

“*Considerando* que los pueblos americanos han dignificado la persona humana y que sus constituciones nacionales reconocen, que las instituciones jurídicas y políticas, rectoras de la vida en sociedad, tienen como fin principal la protección de los derechos esenciales del hombre y la creación de circunstancias que le permitan progresar espiritual y materialmente y alcanzar la felicidad;”²⁵

Hago mención especial de este párrafo ya que me

²⁵ ACNUR. *Compilación de Instrumentos jurídicos Interamericanos relativos al Asilo Diplomático, Asilo Territorial, Extradición y Temas Conexos*. Trejo Hnos. Sucs., S.A., San José, Costa Rica 1992, p.117.

parece de particular belleza el ideal máximo de que el hombre alcance la felicidad, a través de un progreso tanto material como espiritual, basado, entre otras cosas, en la protección de sus derechos humanos por parte de las instituciones jurídicas y políticas.

Por lo que respecta al asilo, la Declaración Americana establece que:

“Artículo 27

Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero, en caso de persecución que no sea motivada por delitos de derecho común y de acuerdo con la legislación de cada país y con los convenios internacionales.”

Se señala que toda persona tiene el “derecho de buscar y recibir asilo” cuando sea perseguida por motivos distintos a delitos de derecho común y se tendrá que ajustar a los convenios internacionales y a la legislación de cada país.

El siguiente cuadro comparativo contiene los artículos relacionados al asilo, contenidos tanto de la Declaración Americana como de la Declaración Universal de los Derechos Humanos:

DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS	DECLARACIÓN AMERICANA DE LOS DERECHOS Y DEBERES DEL HOMBRE
<p>Artículo 14</p> <p>3. En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país.</p> <p>4. Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.”</p>	<p>Artículo 27</p> <p>Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero, en caso de persecución que no sea motivada por delitos de derecho común y de acuerdo con la legislación de cada país y con los convenios internacionales.”</p>

MGGV²⁶

²⁶ Martha Guadalupe Guerrero Verano

1.1.3 CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS “PACTO DE SAN JOSÉ”²⁷

La Convención Americana sobre Derechos Humanos reviste gran importancia, entre otras cosas porque es en donde se consolidan los ideales que complementan lo expresado en la Declaración Americana.

A pesar de que desde la adopción de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes de Hombre y de la encomienda al Comité Jurídico Interamericano de realizar el proyecto del estatuto de la Corte Interamericana que habría de garantizar los derechos del hombre en el continente existía un enorme interés por crear un sistema interamericano de protección de los derechos humanos, no es sino hasta 1959, en la V Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, efectuada en Santiago de Chile,

²⁷ La Convención Americana sobre Derechos Humanos se puede consultar en ACNUR. *Compilación de Instrumentos Jurídicos Interamericanos Relativos al Asilo Diplomático, Asilo Territorial, Extradición y Temas Conexos*. Trejo Hnos. Sucs., S.A., San José, Costa Rica 1992, pp. 143-172. RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, Jesús. *Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos ONU - OEA*. CNDH, México 1994, pp. 1080-1107.
http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm

del 12 al 18 de agosto de 1959, en donde se retoma la idea de elaborar dicho proyecto.

Es en la Resolución VIII donde se toman medidas en materia de Derechos Humanos, la V Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores resolvió:

I

1.- Que el Consejo Interamericano de Jurisconsultos proceda a elaborar, en su Cuarta Reunión, un proyecto de Convención sobre derechos humanos, pasando el encargo, si no lo hiciere, al Consejo de la Organización de los Estados Americanos, que comisionará para ese efecto al Comité Jurídico Interamericano o a la entidad que estime conveniente; y que asimismo proceda a elaborar el proyecto o proyectos de convención sobre la creación de una Corte Interamericana de Protección de los Derechos Humanos y de otros órganos adecuados para la tutela y observancia de los mismos.

2. Que dichos proyectos sean sometidos a la Undécima Conferencia Interamericana y remitidos a los gobiernos 60 días antes de la instalación de dicha Conferencia.

II

Crear una Comisión Interamericana de Derechos Humanos que se compondrá de siete miembros, elegidos a título personal de ternas presentadas por los gobiernos, por el Consejo de la Organización de los Estados Americanos, encargada de promover el respeto de tales derechos, la cual será organizada por el mismo Consejo y tendrá las atribuciones específicas que éste le señale.²⁸

La Resolución VIII, “primero resucitó al mandato de elaboración de un proyecto de convención sobre Derechos Humanos, encomendando tal tarea al Consejo Interamericano de Jurisconsultos y, segundo, creó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos con atribuciones de carácter meramente promocional en la materia.”²⁹

²⁸ Acta final de la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores.

²⁹ RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, Jesús. *Instrumentos Internacionales Básicos de Derechos Humanos*. CNDH, México 1994, p. 175.

Con la aprobación de la Convención Americana de Derechos Humanos también creó a la Corte interamericana de Derechos Humanos.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos fue firmada en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969; entrando en vigor el 18 de julio de 1978, fecha en que obtuvo el número³⁰ de ratificaciones requerido para tal efecto.

La Convención consta de un preámbulo y 82 artículos,³¹ integrados en 11 capítulos divididos en 3 partes.

Con respecto al asilo, el artículo 22, relacionado con el “Derecho de circulación y de residencia”, en el numeral 7 señala:

“Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución

³⁰ El artículo 74.2 señala que “Tan pronto como once Estados hayan depositado sus instrumentos de ratificación o de adhesión, la Convención entrará en vigor.”

³¹ Cabe destacar que los artículos del 34 al 51 de esta Convención regulan el marco de actuación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales.”³²

Como se puede apreciar, este artículo retoma en gran medida lo señalado en el artículo 27 de la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre.³³

El numeral 8 de este mismo artículo 22 de la Convención contiene una importante aportación al Derecho Internacional de los Refugiados, que a la letra dice:

“En ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas.”³⁴

³² Artículo 22.7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

³³ Artículo 27 Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero, en caso de persecución que no sea motivada por delitos de derecho común y de acuerdo con la legislación de cada país y con los convenios internacionales.

³⁴ Artículo 22.8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En este artículo se establece el principio de No Devolución, piedra angular del Derecho Internacional de los Refugiados.

En su momento, México “no firmó la “Convención Americana de Derechos Humanos”, a la que se denominó en la sesión final de la Conferencia “Pacto de San José”, en virtud de que nuestra delegación no contaba con plenos poderes para hacerlo.”³⁵

La Convención fue aprobada por el Senado de la República el 18 de diciembre de 1980, publicada su aprobación en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1981, se depositó el instrumento de adhesión el 24 de marzo de 1981, entrando en vigor para México en la misma fecha; la publicación de la promulgación en el Diario Oficial de la Federación fue el 7 de mayo de 1981.

³⁵ MARTÍNEZ BÁEZ, Antonio. *Los Derechos Humanos en el ámbito del Derecho Internacional*. CNDH, Antología de Clásicos Mexicanos de los Derechos Humanos, Tomo II, p. 519.

Los Estados parte de la Convención Americana son: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.³⁶

La Convención Americana es de los instrumentos más ratificados en el Sistema Interamericano; no obstante, no ha sido ratificado por algunos Estados, como el caso de Estados Unidos, que firmó la Convención pero no la ratificó.

³⁶ Información obtenida en http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos_firmas.htm

1.1.4 PROTOCOLO ADICIONAL A LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS EN MATERIA DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES "PROTOCOLO DE SAN SALVADOR"³⁷

Como ya se ha señalado, la importancia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos radica, entre otras cosas, en que en ella se plasman y consolidan los ideales de la protección de los derechos humanos de las personas en su carácter individual; no obstante, la protección de los derechos de las personas consideradas como parte de un colectivo todavía quedaba como un asunto pendiente, el cual fue subsanado con el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido comúnmente como “Protocolo de San Salvador”.

³⁷ El Protocolo se puede consultar en ACNUR. *Compilación de Instrumentos Jurídicos Internacionales: Principios...* Op. cit. pp. 305-316.

El Protocolo de San Salvador fue adoptado el 17 de noviembre de 1988 en la ciudad de San Salvador, sin embargo, entró en vigor internacionalmente hasta el 16 de noviembre de 1999, es decir, once años después de su promulgación, una vez que fueron depositados 11 instrumentos de ratificación o adhesión.

Los Estados que han ratificado el Protocolo son: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México³⁸, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Suriname y Uruguay.³⁹

Consta de 22 artículos en los cuales se protegen los derechos colectivos,⁴⁰ conocidos también como derechos sociales, que son aquellos que tienden a asegurar el bienestar social, económico y cultural de las personas, tanto

³⁸ México firmó el Protocolo de San Salvador el 17 de noviembre de 1988, el instrumento de ratificación fue depositado el 16 de abril de 1999.

³⁹ Información obtenida en <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-52.html>

⁴⁰ Para un mayor estudio de estos derechos ver la clasificación de los derechos por su contenido propuesta por GUERRERO VERANO, Martha Guadalupe, "La protección internacional de los derechos humanos en el Estado de Derecho Internacional". Op. cit. pp. 261-266.

en su calidad individual, así como parte de un colectivo, para que cada uno de sus miembros pueda llevar realmente una existencia digna.⁴¹

Entre los derechos que protege el Protocolo de San Salvador se encuentran el derecho al trabajo, los derechos sindicales, el derecho a la seguridad social, el derecho a la salud, derecho a la alimentación, derecho a la educación, derecho a un medio ambiente sano, derecho a los beneficios de la cultura, derecho a la constitución y protección de la familia, derecho de la niñez, así como la protección a los ancianos y a los minusválidos.

⁴¹ GUERRERO VERANO, Martha Guadalupe. “En busca de una cultura de los derechos humanos”, en González Ascencio, Gerardo (Coordinador), *Cultura ciudadana y Derechos Humanos en México*, CONACULTA, México 2012, p. 67.

1.2 LOS ÓRGANOS DE SUPERVISIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL MARCO DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS

El primer antecedente en el continente americano “del actual sistema interamericano de protección jurídica y procesal de los derechos humanos radica en la creación de la Corte de Justicia Centroamericana, de acuerdo con la Convención de Washington de 20 de diciembre de 1907 suscrita por Costa Rica, Honduras, Nicaragua y El Salvador, la cual puede considerarse como un instrumento avanzado”⁴² para su época, ya que permitía que las personas afectadas tuvieran acceso a ésta.

La Corte de Justicia Centroamericana fue establecida el 25 de mayo de 1908 “y funcionó durante dos quinquenios, el segundo inaugurado el 25 de julio de 1913, terminando definitivamente sus actividades en la sesión de clausura el

⁴² FIX-ZAMUDIO, Héctor. “El sistema americano de protección de los derechos humanos” en *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, UNAM, México, año I, núm. 1, enero-abril de 1986, p. 49.

12 de enero de 1918, en virtud de que, por motivos políticos, no pudo renovarse el tratado que estableció su creación. Residió en Costa Rica, primero en Cartago y posteriormente en San José.”⁴³

Con el paso del tiempo y ya bajo el marco de la Organización de Estados Americanos, se tiene la necesidad de regular la cuestión de los derechos humanos, es por eso que en 1959, durante la V Reunión de Consulta de Estados Americanos, que “se encomendaría al Consejo Interamericano de Jurisconsultos, la elaboración de dos proyectos de convención: uno relativo a una Convención sobre Derechos Humanos, y otro relativo a la creación de una Corte Interamericana de los Derechos Humanos.”⁴⁴

“Una vez realizado el “proyecto” antedicho, éste sería a su vez sometido al conocimiento de la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria. La cual, posteriormente

⁴³ Ídem.

⁴⁴ GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, Alonso. *Derechos Humanos en el Sistema Interamericano*. Ed. Porrúa – UNAM, México 2000, p. 37.

enviaría el “proyecto” al Consejo de la Organización, para su posible complementación, solicitando las opiniones al respecto de la Comisión de Derechos Humanos y de otros órganos y entidades pertinentes.”⁴⁵

“El primer Estatuto [de la Comisión] fue aprobado por el Consejo Permanente de la Organización el 25 de mayo de 1960”.⁴⁶

Aunque la Comisión Interamericana de Derechos Humanos fue constituida en 1960, carecía de institucionalización, la que le fue otorgada una vez adoptada la Convención Americana sobre Derechos Humanos en noviembre de 1969, ya que en ésta se sentarían las bases para los organismos de protección de los derechos humanos en el marco de la Organización de Estados Americanos.

⁴⁵ Ídem

⁴⁶ FIX-ZAMUDIO, Héctor. *México y la Corte Interamericana...* Op. cit. p. 17.

Conforme al artículo 33 de la Convención Americana de Derechos Humanos, los órganos competentes para verificar el cumplimiento de los Estados contratantes para proporcionar la protección de los derechos humanos son: La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

“CAPITULO VI DE LOS ORGANOS COMPETENTES

Artículo 33

Son competentes para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados Partes en esta Convención:

- a) la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, llamada en adelante la Comisión, y
- b) la Corte Interamericana de Derechos Humanos, llamada en adelante la Corte.”⁴⁷

De esta manera, en el artículo 33 de la Convención Americana se establece que tanto la Comisión

⁴⁷ http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm

Interamericana de Derechos Humanos como la Corte Interamericana de Derechos Humanos serán competentes para conocer del cumplimiento por parte de los Estados de los compromisos contenidos en la propia Convención.

1.2.1 COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos fue creada en 1960 y establecida en Washington, D.C. “En su origen la Comisión parece ciertamente presentarse como una solución intermedia y parcial de un problema en sumo grado urgente, y que solo la adopción de una Convención Interamericana de Derechos Humanos podría llegar a resolver.”⁴⁸

⁴⁸ GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, Alonso. Op.cit. p. 1.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos fue institucionalizada por la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Los artículos del 34 al 51 de la Convención regulan el marco de actuación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

La Comisión Interamericana surgió “con facultades muy modestas; pero con su valiente y meritoria labor fue obteniendo atribuciones más amplias, y posteriormente se estableció su complemento, es decir, la Corte Interamericana especializada en la tutela de los derechos del hombre.”⁴⁹

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, cuya principal función es “promover la observancia y la defensa de los derechos humanos”⁵⁰, es el medio a través del cual un individuo al que le han sido violados sus derechos humanos puede acceder a la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

⁴⁹ FIX-ZAMUDIO, Héctor. *Protección Jurídica de los Derechos Humanos*. CNDH, México 1991. p. 149.

⁵⁰ Artículo 41 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

“Artículo 44

Cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización, puede presentar a la Comisión peticiones que contengan denuncias o quejas de violación de esta Convención por un Estado parte.”⁵¹

La Comisión está facultada “para investigar la situación de los países miembros de la Organización en los cuales se denuncien violaciones generalizadas de Derechos Humanos o como resultado de las visitas a las cuales ha sido invitada por los gobiernos respectivos; realiza visitas *in loco* cuando lo autoricen los propios gobiernos, formula propuestas a los Estados Partes para perfeccionar sus ordenamientos internos en vista de la tutela de los derechos de la Convención, y realiza estudios para formular proyectos de declaraciones y tratados.”⁵²

⁵¹ Artículo 44 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

⁵² FIX-ZAMUDIO, Héctor. *México y la Corte...* Op. cit. p. 19.

También tiene la facultad de verificar si se está cumpliendo con lo establecido tanto en la Declaración Americana de Derechos Humanos como en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, para la cual podrá investigar el estado que guardan los derechos humanos en los países miembros de la Organización de Estados Americanos.

Así como la de “formular recomendaciones, cuando lo estime conveniente, a los gobiernos de los Estados miembros para que adopten medidas progresivas a favor de los derechos humanos dentro del marco de sus leyes internas y sus preceptos constitucionales...”⁵³

⁵³ Artículo 41.b de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

1.2.2 CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

La Corte interamericana de Derechos Humanos también se creó con la aprobación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los artículos 52 al 69 regulan su marco de actuación, su sede se ubica en San José, Costa Rica; “sin embargo, podrá celebrar reuniones en cualquier Estado miembro de la Organización de los Estados Americanos (OA), en que lo considere conveniente por mayoría de sus miembros y previa aquiescencia del Estado respectivo.”⁵⁴

“XXXI

CORTE INTERAMERICANA PARA PROTEGER LOS
DERECHOS DEL HOMBRE

La IX Conferencia Internacional Americana,

CONSIDERANDO:

Que los derechos del hombre, internacionalmente
reconocidos deben tener protección adecuada;

⁵⁴ Artículo 3.1 del Estatuto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Que esa protección debe ser garantizada por un órgano jurídico, como quiera que no hay derecho propiamente asegurado sin el amparo de un tribunal competente;

Que, tratándose de derechos internacionalmente reconocidos, la protección jurídica para ser eficaz debe emanar de un órgano internacional,

RECOMIENDA:

Que el Comité Jurídico Interamericano elabore un proyecto de estatuto para la creación y funcionamiento de una Corte Interamericana destinada a garantizar los derechos del hombre. Ese proyecto, después de ser sometido al examen y a las observaciones de los Gobiernos de todos los Estados Americanos, deberá ser remitido a la X Conferencia Interamericana para que ésta lo estudie si considera que ha llegado el momento para una decisión sobre la materia.”⁵⁵

La Corte es una institución judicial autónoma de la Organización de Estados Americanos, cuyo objetivo es la interpretación y aplicación de dicha Convención. Ejerce competencia contenciosa y consultiva.

⁵⁵ <http://www.corteidh.or.cr/tablas/TRASH%20JR/oscar%20parra/Novena%20Conferencia.pdf>

“En realidad, la Corte lo que hace es simplemente realizar una labor de ser garante, intérprete de la Convención Americana en su contexto jurídico internacional.”⁵⁶

Está integrada por siete jueces de reconocida competencia y autoridad moral, “nacionales de los Estados miembros de la Organización”⁵⁷ elegidos a título personal en la Asamblea General de la Organización por los Estados Partes en la Convención, para un periodo de seis años, prorrogables un periodo más. No puede haber dos jueces de la misma nacionalidad. “El quórum para las deliberaciones de la Corte será de cinco jueces, debiendo comparecer la Comisión Interamericana en todos los casos ante la Corte.”⁵⁸

La Corte Interamericana de Derechos Humanos extendió paulatinamente sus funciones, “pasando de una

⁵⁶ BECERRA RAMÍREZ, Manuel. *La aplicación del Derecho Internacional en el marco del Estado de Derecho*. IJ-UNAM, México 2013, p. 135.

⁵⁷ Artículo 52.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

⁵⁸ GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, Alonso. Op.cit. p. 39.

simple promoción a la verdadera protección de los derechos de la persona humana.”⁵⁹

La Corte atiende los casos de violaciones a los derechos humanos de los individuos que le han sido canalizados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, así como las presentadas por los Estados Parte.⁶⁰

En lo que a su función consultiva se refiere, la Corte “se rige por las disposiciones del artículo 64 de la Convención.”⁶¹

“Artículo 64

1. Los Estados miembros de la Organización podrán consultar a la Corte acerca de la interpretación de esta Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos. Asimismo, podrán consultarla, en lo que les compete, los órganos enumerados en el capítulo X de la

⁵⁹ FIX-ZAMUDIO, Héctor. *Justicia Constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos*. Op. cit. p. 454.

⁶⁰ Artículo 61 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: “1. Solo los Estados Partes y la Comisión tienen derecho a someter un caso a la decisión de la Corte...”

⁶¹ Artículo 2.2 del Estatuto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires.

2. La Corte, a solicitud de un Estado miembro de la Organización, podrá darle opiniones acerca de la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y los mencionados instrumentos internacionales.”⁶²

Las opiniones consultivas serán emitidas por la Corte en los casos que los Estados parte le soliciten, siempre y cuando sea de su competencia.

1.2.3 CASO FAMILIA PACHECO TINEO VS. ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

Conforme lo señala el artículo 61 de la Convención Americana, el 21 de febrero de 2012, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sometió a la consideración de la Corte Interamericana de Derechos Humanos el caso de la familia Pacheco Tineo en contra del

⁶² Artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Estado Plurinacional de Bolivia por no proporcionar las garantías mínimas del debido proceso en el procedimiento para determinar la condición de refugiados, así como la devolución de los miembros de esta familia a Perú.

La familia Pacheco Tineo, integrada por el señor Rumaldo Juan Pacheco Osco, la señora Fredesvinda Tineo Godos y los hijos de ambos, Juana Guadalupe, Frida Edith y Juan Ricardo, de apellidos Pacheco Tineo, ingresaron a Bolivia el 19 de febrero de 2001, y fueron expulsados a Perú pocos días después, el 24 de febrero de ese año, sin tener la oportunidad de que su solicitud fuera debidamente analizada.

Los hechos motivo de la controversia según el resumen oficial emitido por la Corte fueron los siguientes:

“I. Hechos

El caso se relaciona con la expulsión de los miembros de la familia Pacheco Tineo de Bolivia, quienes habían ingresado a Bolivia el 19 de febrero de 2001. Los

hechos relevantes en este caso ocurrieron entre esa fecha y el 24 de febrero siguiente, días en los cuales las víctimas estuvieron en Bolivia en condición de migrantes en situación irregular y de solicitantes de reconocimiento del estatuto de refugiados. En ese lapso, autoridades migratorias realizaron gestiones administrativas dirigidas a su expulsión y decidieron que no considerarían su solicitud de asilo, luego de lo cual los expulsaron a su país de origen (Perú).

La Corte constató, por un lado, que el 21 de febrero de 2001 la Comisión Nacional del Refugiado (CONARE) determinó sumariamente que no consideraría la solicitud de determinación del estatuto de refugiado presentada por las víctimas, a quienes no dio audiencia ni oportunidad de expresar las razones de su solicitud. En este caso, el Estado tenía un deber especial de cautela, diligencia y precaución en la tramitación de la solicitud, en particular porque tenía información de que los solicitantes ya tendrían reconocida la condición de refugiados o residentes en un tercer Estado (Chile). La decisión de la CONARE no les fue notificada, lo cual les impidió conocer de su contenido y, en su caso, recurrir contra la misma.

Por otro lado, en relación con el procedimiento administrativo de expulsión por parte de autoridades del Servicio Nacional de Migraciones boliviano

(SENAMIG), las víctimas no fueron formalmente notificadas de la apertura del mismo bajo el Régimen Legal de Migración. Así, la determinación de la procedencia de la expulsión fue de carácter sumario, sin darles audiencia y realizada dentro de un plazo irrazonablemente corto, sin valoración alguna sobre el país al cual correspondía trasladarlos. A pesar de que las autoridades migratorias bolivianas conocían que los miembros de la familia Pacheco Tineo contarían con reconocimiento del estatuto de refugiados o residentes en un tercer Estado, y con la posibilidad efectiva de ser trasladados a éste, la resolución de expulsión fue ejecutada inmediatamente y no les fue notificada, por lo que tampoco pudieron interponer los recursos administrativos y/o judiciales aplicables.”⁶³

Por este motivo, el señor Pacheco y la señora Tineo, presentaron a su nombre y el de sus hijos una petición ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 25 de abril de 2002.

⁶³ http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_272_esp.pdf

El 13 de octubre de 2004 la Comisión aprobó el Informe de Admisibilidad No. 53/04, en el que decidió que el caso era admisible conforme a los artículos 1(1), 5, 7, 8, 17.1, 19 y 22 de la Convención Americana.

De conformidad con el artículo 50 de la Convención, el 31 de octubre de 2011, la Comisión aprobó el Informe de Fondo 136/11 que señala las siguientes conclusiones y recomendaciones:

“i. Conclusiones. – La Comisión concluyó que:

1. En virtud del principio de subsidiariedad, no corresponde efectuar un pronunciamiento sobre la posible violación del derecho a la libertad personal en perjuicio de Fredesvinda Tineo Godos.
2. El Estado de Bolivia es responsable por la violación de los derechos a las garantías judiciales, a solicitar asilo y a la garantía de no devolución, consagrados en los artículos 8, 22.7 y 22.8 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento, en perjuicio de Rumaldo Juan Pacheco Osco,

Fredesvinda Tineo Godos, las niñas Frida Edith y Juana Guadalupe, y el niño Juan Ricardo, los tres de apellido Pacheco Tineo.

3. En virtud del principio *iura novit curia*, el Estado de Bolivia es responsable por la violación del derecho a la protección judicial, consagrado en el artículo 25 de la Convención Americana en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento, en perjuicio de Rumaldo Juan Pacheco Osco, Fredesvinda Tineo Godos, las niñas Frida Edith y Juana Guadalupe, y el niño Juan Ricardo, los tres de apellido Pacheco Tineo.
4. El Estado de Bolivia no violó el derecho a la integridad física, consagrado en el artículo 5 de la Convención Americana, en perjuicio de la familia Pacheco Tineo.
5. El Estado de Bolivia violó el derecho a la integridad psíquica y moral, consagrado en el artículo 5.1 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento, en perjuicio de Rumaldo Juan Pacheco Osco, Fredesvinda Tineo Godos, las niñas Frida Edith y Juana Guadalupe, y el niño Juan Ricardo, los tres de apellido Pacheco Tineo.
6. El Estado de Bolivia es responsable por la violación de la obligación de protección especial de los niños y niñas, consagrada en el artículo 19 de la Convención

Americana, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento.

7. No resulta necesario pronunciarse sobre la alegada violación del derecho a la familia, consagrado en el artículo 17 de la Convención Americana.

ii. Recomendaciones. – La Comisión recomendó al Estado:

1. Disponer una reparación integral a favor de los miembros de la familia Pacheco Tineo por las violaciones de derechos humanos declaradas en el presente informe. Esta reparación debe incluir una indemnización del daño material e inmaterial sufrido. La presencia de la familia Pacheco Tineo en otro país no debe considerarse un obstáculo en el cumplimiento de esta recomendación. Corresponde al Estado boliviano disponer los esfuerzos diplomáticos y consulares necesarios para hacer efectiva la reparación.

2. Disponer las medidas administrativas, disciplinarias o de otra índole frente a las acciones u omisiones de los funcionarios estatales que participaron en las violaciones de derechos humanos declaradas en el presente informe.

3. Adoptar medidas de no repetición que incluyan capacitación a funcionarios a cargo de los

procedimientos migratorios que puedan resultar en la deportación o expulsión de migrantes, así como procedimientos para la determinación del estatuto de refugiados. Estas capacitaciones deberán incluir los estándares descritos en el presente informe de fondo. Asimismo, el Estado debe adoptar otras medidas de no repetición a fin de asegurar que las prácticas de las autoridades internas en estos dos ámbitos sean compatibles con la Convención Americana, en los términos descritos en el presente informe.”⁶⁴

La Comisión notificó el 21 de noviembre de 2004 a Bolivia este informe, dándole inicialmente dos meses de plazo para que informara sobre el cumplimiento de las recomendaciones emitidas, se le dio una prórroga de tres meses más. Bolivia presentó a la Comisión el informe correspondiente el 9 de febrero de 2012.

El 21 de febrero de 2012 la Comisión sometió el caso a la Corte y le solicitó que declarara la responsabilidad internacional del Estado por la violación a las garantías

⁶⁴ Sentencia de 25 de noviembre de 2013 (*excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas*), Corte Interamericana de Derechos humanos, pp. 4 y 5.

judiciales, a solicitar asilo y a la garantía de no devolución, así como el derecho a la integridad psíquica y moral, y del derecho a la protección judicial, reconocidos en la Convención Americana, en perjuicio de la familia Pacheco Tineo. Además por la violación de la obligación de protección especial de las niñas y niño. “Adicionalmente, la Comisión solicitó al Tribunal que ordenara al Estado determinadas medidas de reparación contenidas en su Informe.”⁶⁵

Conforme al artículo 62.3 de la Convención, la Corte Interamericana de Derechos Humanos tiene competencia para conocer el caso de la familia Pacheco Tineo, ya que Bolivia es Estado parte de la Convención desde el 19 de julio de 1979 y reconoció la competencia contenciosa de la Corte el 27 de julio de 1993.

El 29 de marzo de 2012 el señor Pacheco y la señora Tineo solicitaron la asesoría de la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas (AIDEP).

⁶⁵ Ibíd. p. 5.

Después de una serie de solicitudes, alegatos, argumentos, investigaciones, ofrecimientos de pruebas y escritos finales, la Corte Interamericana de Derechos Humanos emite la sentencia del caso de la familia Pacheco Tineo el 25 de noviembre de 2013, en la que por unanimidad declara que:

2. El Estado Plurinacional de Bolivia es responsable por la violación del derecho a buscar y recibir asilo, del principio de no devolución (contenidos en el derecho de circulación y residencia) y de los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial, reconocidos en los artículos 22.7, 22.8, 8 y 25 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento, en perjuicio del señor Rumaldo Juan Pacheco Osco, de la señora Fredesvinda Tineo Godos, y de Frida Edith, Juana Guadalupe y Juan Ricardo, los tres de apellido Pacheco Tineo, en los términos de los párrafos 126 a 199 de la presente Sentencia.
 3. El Estado Plurinacional de Bolivia es responsable por la violación del derecho a la integridad psíquica y moral, reconocido en el artículo 5.1 de la Convención
-

Americana, en relación con el artículo 1.1 de la misma, en perjuicio del señor Rumaldo Juan Pacheco Osco, de la señora Fredesvinda Tineo Godos, y de Frida Edith, Juana Guadalupe y Juan Ricardo, los tres de apellido Pacheco Tineo, en los términos de los párrafos 206 a 208 de la presente Sentencia.

4. El Estado Plurinacional de Bolivia es responsable por la violación del derecho a la protección de los niños y de la familia, reconocidos en los artículos 19 y 17 de la Convención Americana, en relación con los artículos 8.1, 22.7, 22.8, 25 y 1.1 de la misma, en perjuicio de Frida Edith, Juana Guadalupe y Juan Ricardo, todos de apellido Pacheco Tineo, en los términos de los párrafos 216 a 229 de la presente Sentencia.
5. El Estado Plurinacional de Bolivia no es responsable por la alegada violación del derecho a la integridad física, reconocido en el artículo 5.2 de la Convención Americana, por las razones señaladas en los párrafos 204 a 206 y 208 de la presente Sentencia.
6. No corresponde analizar los hechos bajo los artículo 9 y 2 de la Convención Americana, por las razones señaladas en el párrafo 237 de la presente Sentencia.

Y DISPONE,

por unanimidad, que:

7. Esta Sentencia constituye *per se* una forma de reparación.
8. El Estado Plurinacional de Bolivia debe realizar las publicaciones de la presente Sentencia según lo dispuesto en el párrafo 262 de la misma.
9. El Estado Plurinacional de Bolivia debe implementar programas permanentes de capacitación dirigidos a los funcionarios de la Dirección Nacional de Migración y Comisión Nacional de Refugiados, así como a otros funcionarios que en razón de sus funciones tengan contacto con personas migrantes o solicitantes de asilo, en los términos de los párrafos 269 y 270 de la presente Sentencia.
10. El Estado Plurinacional de Bolivia debe pagar las cantidades fijadas en el párrafo 285 de la presente Sentencia por concepto de daño material e inmaterial, en los términos de los referidos párrafos y de los párrafos 294 a 298 de la misma, así como reintegrar la cantidad establecida en el párrafo 293 de esta Sentencia al Fondo de Asistencia Legal de Víctimas.
11. En ejercicio de sus atribuciones y en cumplimiento de sus deberes conforme a la Convención Americana, la

Corte supervisará el cumplimiento íntegro de esta Sentencia, y dará por concluido el presente caso una vez que el Estado Plurinacional de Bolivia haya dado cabal cumplimiento a lo dispuesto en la misma.

12. El Estado Plurinacional de Bolivia debe rendir a la Corte un informe sobre las medidas adoptadas para darle cumplimiento dentro del plazo de un año, contado a partir de la notificación de esta Sentencia.⁶⁶

Con esta sentencia la Corte Interamericana de Derechos Humanos reafirma el derecho de las personas a buscar y recibir asilo, contenido en la Convención Americana de Derechos Humanos, así como el respeto al principio de No Devolución, fundamental en el derecho de asilo.

⁶⁶ Sentencia de 25 de noviembre de 2013 (*excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas*), Corte Interamericana de Derechos humanos, pp. 89 y 90.

CAPITULO SEGUNDO

EL DERECHO DE ASILO EN EL SISTEMA INTERAMERICANO

El asilo es una práctica que ha sido realizada desde hace muchos años casi en todo el mundo, los orígenes se remontan a varias de las civilizaciones más antiguas, entre ellas encontramos a la civilización egipcia, la griega, la romana, e incluso la azteca.

No obstante, la institución del asilo como la conocemos actualmente se inicia a partir de la conformación de los Estados soberanos y la regulación que éstos realizan al respecto.

Es precisamente en América Latina donde debido a las circunstancias que se presentaron, que esta institución se desarrolla ampliamente, como en ninguna otra parte del mundo.

El derecho de asilo se conformó en el sistema interamericano con un conjunto de tratados en la materia que fueron ratificados por la mayoría de los Estados de la región.

2.1 ANTECEDENTES

La institución del asilo tiene orígenes muy remotos, pues se encuentran rastros de ella en las civilizaciones más antiguas. Como muestras de esto tenemos lo especificado en el Tratado de Paz de Kadesh, suscrito por el Faraón Ramsés II y Hatusil III, Rey de los hititas, entre 1280 – 1269 a.C., en donde se trata de proteger contra la persecución política.⁶⁷

También encontramos antecedentes en la antigua Grecia, donde los delincuentes podían refugiarse en los templos, ya que escapaban a la competencia de la autoridad, encontrando protección todos aquellos que alcanzaban ingresar a tiempo.⁶⁸ Otros lugares en los que se podía obtener asilo además de los templos y altares eran “las

⁶⁷ GIL BAZO, Teresa, “La protección internacional del derecho del refugiado a recibir asilo en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos”, en MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando M. (Dir.), *Derecho de Extranjería, Asilo y Refugio*, Ministerio de Asuntos Sociales, Instituto Nacional de Servicios sociales, 2ª edición, Madrid, 2003, pp. 681-682.

⁶⁸ SEARA VÁSQUEZ, Modesto. *Derecho Internacional Público*, Editorial Porrúa, México, 2000, p. 236.

tumbas de los héroes, los bosques sagrados, así como ciertas ciudades o sus alrededores.”⁶⁹

Los romanos asimilaron la institución de asilo de los griegos, sin embargo, “las modalidades que adquirió esta institución fueron modificadas de manera radical, por lo menos durante la república [...] Si bien es cierto que, según la leyenda, Rómulo, el fundador de la ciudad de Roma, consagró un templo al dios *Asileo*, ello debe entenderse como una medida para atraer población que tanto necesitaba la ciudad naciente.”⁷⁰

En la antigüedad “el asilo fue entendido y ejercido como la protección de delincuentes del orden común en sitios inviolables bajo el amparo de los dioses.”⁷¹

⁶⁹ SERRANO MIGALLÓN, Fernando. *El asilo político en México*. Editorial Porrúa, México 1998, p. 23

⁷⁰ *Ibíd.* p. 25.

⁷¹ DÍAZ, Luis Miguel y RODRÍGUEZ DE ITA, Guadalupe, “Bases histórico-jurídicas de la política mexicana de asilo diplomático” en DUTRÉNIT BIELOUS, Silvia y RODRÍGUEZ DE ITA, Guadalupe (Coords.) *Asilo diplomático mexicano en el cono sur*. Instituto de Investigaciones José María Luis Mora, Instituto Matías Romero-Acervo Histórico Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores, México 1999, p 63.

Otro ejemplo lo tenemos en la civilización Azteca, en la cual, todo esclavo cuya condición se debiera a deudas o delito, podía recuperar su libertad si alcanzaba a refugiarse en el *Tecpan*, el palacio real. Sólo su amo o los hijos de éste, podían oponérsele; ningún otro tenía derecho a impedir la acción del refugio del esclavo bajo la pena de ser considerado él mismo como tal.⁷²

Por lo que respecta a los hebreos, “cabe distinguir dos momentos claramente diferenciados en la historia del asilo en el pueblo judío. El primero se refiere a la época en que éste era un grupo nómada en el desierto. El segundo puede ubicarse históricamente a partir del momento en que se establece en Palestina.”⁷³

⁷² IMAZ, Cecilia, “El asilo diplomático en la política exterior de México”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, 40 - 41 Otoño - Invierno 1993, p. 53.

⁷³ SERRANO MIGALLÓN, Fernando. *El asilo político en México*. Op. cit. p. 22.

El asilo, desde su inicio y hasta fines de la Edad Media, encontró su aplicación como institución fundamentalmente religiosa, ligada al carácter inviolable de los lugares sagrados. Por lo que en un principio, el asilo se propiciaba en las iglesias y los monasterios, ya que eran considerados como lugares sagrados y por lo tanto inviolables. “El asilo eclesiástico se mantuvo vigente a lo largo de la edad media, pero empezó a declinar entre los siglos XIII y XV hasta ser prácticamente abandonado hacia finales del XVIII”⁷⁴

Posteriormente, al consolidarse los Estados soberanos, se comenzaron a establecer reglas respecto a esta figura, por lo que la institución del asilo, que en un principio fue considerada propia de la Iglesia, pasó a formar parte de la regulación del Estado.⁷⁵

⁷⁴ IMAZ, Cecilia. “El asilo diplomático en la política exterior de México”, Op. cit. p. 64.

⁷⁵ GUERRERO VERANO, Martha Guadalupe. “Los refugiados y el derecho de asilo en el contexto internacional” en *Revista del Instituto de Investigaciones Jurídica* de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí No. 1, Segunda época, julio – diciembre 2010, San Luis Potosí, MÉXICO 2010, p. 75.

Cabe destacar que en materia de asilo para los perseguidos políticos el primer ordenamiento realizado entre Estados soberanos data de 1823, cuando México⁷⁶ y Colombia suscribieron un Tratado de No Extradición por Delitos Políticos.⁷⁷

Es principalmente en el ámbito interamericano donde la práctica del asilo se convirtió en una tradición, a tal punto de adquirir el carácter de una “institución propia del derecho internacional americano.”⁷⁸

En este contexto de cooperación interamericana se suscribieron algunos instrumentos, tal es el caso del Tratado de Derecho Penal, celebrado en Montevideo, Uruguay el 23 de enero de 1889, durante el Primer Congreso Sudamericano de Derecho Internacional Privado, en el que participaron Argentina, Bolivia, Paraguay, Perú y Uruguay;

⁷⁶ Apenas 2 años después de haberse constituido como Estado Soberano.

⁷⁷ IMAZ, Cecilia, “El asilo diplomático en la política exterior de México”. Op. cit. p. 58.

⁷⁸ Ídem.

dicho Tratado establecía principios sobre el asilo y la no extradición.⁷⁹

Más recientemente, en el siglo XX, se celebraron varias Conferencias Panamericanas que dieron como fruto las Convenciones sobre las que descansa el reconocimiento de la figura del asilado en América Latina.⁸⁰ Sin embargo, el asilo “no es reconocido en los Estados Unidos, países de Europa y las Filipinas, no obstante que ocasionalmente lo conceden en su modalidad diplomática.”⁸¹

“La historia diplomática americana está llena de episodios en los que el asilo sirvió para salvar de muerte inminente a las más altas personalidades políticas, perseguidas por turbas o por individuos sedientos de venganza y ávidos de sangre.

⁷⁹ GUERRERO VERANO, Martha Gpe. “*Los refugiados y el derecho...*” Op. cit. p. 75.

⁸⁰ Ídem.

⁸¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano P-Z*, 2ª edición revisada y aumentada, Editorial Porrúa y UNAM, México, 2004, p. 293.

La naturaleza de estos acontecimientos, y las condiciones en que ocurrían, contribuyeron para que las Naciones americanas intentasen dar forma a principios que solo muy raramente eran invocados en el viejo mundo, a propósito de la institución del asilo.”⁸²

El apoyo que se le brindó en el derecho interamericano al desarrollo de la normativa relacionada con el asilo queda de manifiesto con el caso del jurista argentino Saavedra Lamas, quien en 1937 sometió a la Sociedad de Naciones “un proyecto de Convención sobre el derecho de asilo, que no encontró un ambiente propicio ante el organismo mundial, pero que fue recogido en el ámbito regional, surgiendo así el Tratado de Montevideo sobre el Asilo y el Refugio Políticos, del 4 de agosto de 1939, suscrito por Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay.”⁸³

⁸² FERNANDES, Carlos. *El asilo diplomático*. Editorial Jus, México 1970, p. 96

⁸³ SEPÚLVEDA, César. *Estudios sobre Derecho Internacional y Derechos Humanos*, CNDH, México, 1991, p. 114.

En contrapartida, en el ámbito universal, no es sino hasta mediados del siglo XX que “ante las migraciones masivas ocurridas durante y después de la segunda Guerra Mundial, se desarrolló una acción con miras a la afirmación del derecho de Asilo como derecho fundamental de la persona.”⁸⁴

Esto no significa que antes de la Segunda Guerra Mundial no hubiese grupos de personas que huían de sus lugares de origen debido a las persecuciones o conflictos armados, de hecho, el primer organismo protector de estas personas surge después de la Primera Guerra Mundial, a través de la Sociedad de Naciones.

⁸⁴ IMAZ, Cecilia. “El asilo diplomático en la política exterior de México”. Op. cit. p. 54.

2.1.1 EL ASILO COMO PREDECESOR DEL REFUGIO

A lo largo de los siglos XIX y XX, debido a las convulsiones políticas y las guerras que se verificaron en América Latina y otras partes del mundo un gran número de personas salieron de sus lugares de origen para llegar a otros países latinoamericanos que se mantenían en paz, como fue el caso de México, que recibió en su territorio a una cantidad significativa de migrantes conforme las convulsiones políticas y las guerras se fueron verificando; sin embargo, es a inicios del siglo XX cuando se vinculan aspectos de la política exterior del país con el ingreso de personas a territorio mexicano.

El caso más significativo de inicios del siglo pasado fue el del presidente José Santos Zelaya de Nicaragua.

José Santos Zelaya implementó en Nicaragua una política liberal en su país después de haber derrocado en

1893 al anterior presidente Roberto Sacasa, pero también mantuvo una situación de conflicto tanto con Guatemala como con Honduras con cuyo gobierno rompió en 1906, El Salvador y Costa Rica. Los conflictos en Centroamérica tuvieron como resultado la implementación de una política intervencionista de los Estados Unidos de América cuyo gobierno desaprobaba la política expansionista de Zelaya en la región.

Zelaya estuvo en el poder dieciséis años, hasta que en octubre de 1909 “estalló una revuelta encabezada por el general Emiliano Chamorro”⁸⁵ que, aunada a la mala relación que Zelaya tenía con Estados Unidos, lo obligaron a salir de Nicaragua.

Estados Unidos requirió, para lograr sus objetivos, la participación de México como intermediario en los procesos de estabilización de la región; sin embargo, prevaleció la amistad entre los presidentes Porfirio Díaz y José Santos

Zelaya cuyo resultado final fue el envío el 24 de diciembre de 1909 del cañonero mexicano el *General Guerrero* al puerto de Corinto retornando a México con el presidente derrocado, quien ingresó a nuestro país vía el recién modernizado puerto de Salina Cruz, Oaxaca, el 27 de diciembre de 1909; “estuvo en nuestro país durante un mes, ya que partió para Europa donde viviría hasta su muerte.”⁸⁶

El caso del presidente Zelaya resulta paradigmático toda vez que la política exterior del gobierno de Díaz se enfrentó abiertamente contra las pretensiones manifiestas del gobierno norteamericano en la región. El propio Henry Lane Wilson, embajador estadounidense, se manifestó abiertamente contrario a la intención de Díaz de rescatar a su amigo Zelaya, circunstancia que, inclusive, documentó Federico Gamboa en sus *Diario*.⁸⁷

⁸⁵ SERRANO MIGALLÓN, Fernando. *El asilo político en México*. Op. cit. p. 63.

⁸⁶ Ídem

⁸⁷ Federico Gamboa narra en su *Diario* que durante la entrevista con el embajador Lane Wilson en la que comentó las intenciones de rescatar a Zelaya este, sobresaltado, comparaba la supremacía de la flota norteamericana con la simple presencia del cañonero Guerrero “repare usted en la artillería de nuestros barcos, en la suma de hombres que arrojan sus tripulaciones, en...” a lo cual Gamboa le contestó: “Si, Mr. Wilson, así es. Pero Usted no ha reparado en que los unos y el otro

Otros dos ejemplos singulares de asilo en México fueron el del también nicaragüense Augusto César Sandino y el del comunista cubano Julio Antonio Mella, quienes dejaron sus países para proteger su vida.

El General **Augusto Nicolás Calderón Sandino**, mejor conocido como Augusto César Sandino Sandino fue un caudillo liberal nicaragüense que inició, en la década de los veinte del siglo XX una rebelión en contra de la intervención norteamericana en Nicaragua y el gobierno de José María Moncada.

La presencia de Sandino en México fue significativa por el antecedente del presidente Zelaya y la lucha del pueblo nicaragüense para liberarse de la casi permanente intromisión del gobierno norteamericano en su política interna, causa que tuvo numerosos adeptos en México, así como en Costa Rica y Guatemala.

llevan a bordo...", "... el Guerrero lleva el Derecho, y los acorazados de ustedes la fuerza nada más. ¿Quién cree usted que vencería?" GAMBOA, Federico, Diario. pp. 157-160.

Sandino ingresó a México en dos ocasiones, la primera en 1924 para trabajar en empresas petroleras en Tampico y Cerro Azul, regresó a Nicaragua a mediados de 1926; la segunda en mayo de 1929, ya reconocido como General, con la finalidad de obtener el apoyo militar y económico del gobierno mexicano presidido por Emilio Portes Gil, gestión que resultó infructuosa en gran parte por los efectos de la crisis económica resultado de la quiebra de Wall Street ese mismo año. Regresó nuevamente a Nicaragua el 16 de mayo de 1930.

En 1934 Sandino murió asesinado por órdenes del primer comandante nicaragüense de la Guardia Nacional, Anastasio Somoza García durante el mandato de Juan Bautista Sacasa.

La presencia de Sandino en México fue significativa por el antecedente del presidente Zelaya y la lucha del pueblo nicaragüense para liberarse de la casi permanente

intromisión del gobierno norteamericano en su política interna, causa que tuvo numerosos adeptos en el país.⁸⁸

Julio Antonio Mella, joven comunista cubano nacido en 1903 se mantuvo exiliado en México desde 1926 hasta su muerte el 10 de enero de 1929. Miembro fundador del Partido Comunista Cubano sale de su país como resultado de la persecución iniciada por el Presidente cubano Gerardo Machado.

Su vida política continuó de manera sobresaliente en México destacando su presencia en los círculos comunistas mexicanos. Su militancia política influyó en el movimiento por la autonomía universitaria, fue fundador de la *Asociación Nacional de Emigrados Revolucionarios de Cuba* y editó el periódico *Cuba Libre*.

⁸⁸ SERRANO MIGALLÓN, Fernando. El asilo político en México, Editorial Porrúa, México, D.F. 1998, pp. 89-91.

“Machado lo mandó eliminar en enero de 1929 por medio de tres de sus agentes. En la Ciudad de México, el día 10 de ese mes fue asesinado cuando era acompañado por su novia, la conocida fotógrafa italiana Tina Modotti.”⁸⁹



90

Para su sepelio se realizó una marcha de activistas del Partido Comunista, encabezada por Diego Rivera.

⁸⁹ Ibíd. p. 88.

⁹⁰ Fotografía expuesta en la Fototeca Nacional del INAH.

El caso más emblemático de asilo en México fue el del personaje de la Revolución Rusa Lev Davidovich Bronstein, mejor conocido como **León Trotsky**.



A la muerte de Lenin en 1923, comienza una disputa por el poder, José Stalin encabezando al Partido Comunista se impone. El exilio de Trosky inicia en enero de 1928 al ser confinado al Asia Central Soviética y un año después es expulsado definitivamente de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.⁹¹

⁹¹ SERRANO MIGALLÓN, Fernando. El asilo político en México, Op. cit. p. 98.

Después de pasar varios años exiliado, a petición de algunos simpatizantes encabezados por el pintor Diego Rivera y su esposa, la también pintora, Frida Kahlo, el entonces Presidente Lázaro Cárdenas le otorgó la calidad de asilado político.



Trotsky salió de Noruega a bordo del petrolero *Ruth* el 19 de diciembre de 1936 acompañado de su esposa Natalia Sedovia. Llegó a México⁹² el 9 de enero de 1937.

⁹² De su llegada a México, Trotsky escribió: “En la cálida mañana tropical el buque tanque entró en el puerto de Tampico. Ignorábamos lo que nos esperaba. Nuestros pasaportes y revólveres seguían bajo custodia del policía fascista, quien, dentro de las aguas territoriales mexicanas, mantenía el régimen creado por el gobierno “socialista” noruego. Advertía al policía y al capitán que mi esposa y yo nos negaríamos a desembarcar voluntariamente si nuestros amigos no estaban allí para recibirnos. Los vasallos noruegos de la GPU no nos inspiraban más confianza en el trópico que en el paralelo de Oslo.

Pero todo estaba dispuesto. El buque se detuvo y poco después se aproximó una chalupa con representantes de las autoridades locales, periodistas mexicanos y extranjeros y -lo más

Trotsky vivió en México desde esa fecha hasta el día de su asesinato con un piolet a manos de Ramón Mercader, ocurrido el 20 de agosto de 1940, falleció al día siguiente, fue sepultado en la Ciudad de México.

importante de todo- amigos dignos de confianza. Estaba Frida Rivera, esposa del famoso artista, el cual no había podido acudir por encontrarse enfermo en un hospital; Max Shachtman, periodista marxista y camarada, quien nos había visitado en Turquía Francia y Noruega; y George Novack, secretario del Comité Norteamericano de Defensa de León Trotsky. Tras cuatro meses de cárcel y aislamiento la recepción resultó sumamente cordial. El policía noruego, quien finalmente nos entregó nuestros pasaportes y revólveres, observaba avergonzado la actitud cortés del jefe de policía mexicano.

Desembarcamos y pisamos el suelo del Nuevo Mundo con cierta emoción. Aunque estábamos en enero, la tierra misma exudaba calor. Las torres petroleras de Tampico nos recordaban a Bakú. En el hotel no tardamos en sufrir las molestias ocasionadas por nuestro desconocimiento del idioma. A las diez de la noche partimos de Tampico hacia la capital en un tren especial enviado por el ministro de Comunicaciones, general Mujica.

No sólo el clima nos hacía sentir el contraste entre la Noruega nortea y el México tropical. Libres por fin de la atmósfera de repugnante arbitrariedad e incertidumbre enervante, encontramos hospitalidad y cortesía a cada paso...

Con gran interés observamos el paisaje tropical desde las ventanillas del tren. En la aldea de Cárdenas, a mitad de camino entre Tampico y San Luis Potosí, se acopló una locomotora más al tren para trepar la meseta. El aire refrescó; no tardamos en perder ese miedo que sienten los norteaños hacia el trópico, y que nos había cogido al entrar en la candente atmósfera del Golfo de México. En la mañana del día 11 llegados a Lechería, pequeña estación en los suburbios de la capital, donde abrazamos a Diego Rivera, quien había salido del hospital. A él más que a nadie debíamos nuestra liberación del cautiverio noruego. Le acompañaban otros amigos [...] Al mediodía llegamos a Coyoacán, suburbio de la ciudad de México, donde nos alojamos en la casa azul de Frida Rivera, que tiene un naranjo en el patio.

Desde Tampico había enviado un telegrama de agradecimiento al presidente Cárdenas, donde insistía en que me abstendría de la menor interferencia en la política mexicana..."

TROTSKY, León, *Escritos de León Trotsky*

<http://www.marxists.org/espanol/trotsky/ceip/escritos/libro5/T08V111.htm>

Sin duda, el litigio más controversial en lo que se refiere al asilo en Latinoamérica es el caso Haya de la Torre, controversia entre Colombia y Perú que fue sometida a la Corte Internacional de Justicia.



Víctor Raúl Haya de la Torre fue un político peruano, fundador y dirigente del partido Alianza Popular Revolucionaria, perseguido por las autoridades peruanas por considerarlo responsable de la rebelión militar del 3 de octubre de 1948.

Haya de la Torre solicitó asilo en la Embajada de Colombia en Lima, Perú, le fue concedido el 3 de enero de 1949. Pese a que el Embajador colombiano solicitó un salvoconducto al Gobierno Peruano para que el asilado pudiera salir de Perú, le fue denegado, “alegando que Haya de la Torre había cometido delitos comunes y no podía beneficiarse del asilo.”⁹³ Motivo por el cual los Gobiernos de Colombia y del Perú sometieron a la Corte Internacional de Justicia la controversia.

El primer fallo de la Corte Internacional de Justicia fue el *Caso relativo al Derecho de Asilo*, pronunciado el 20 de noviembre de 1950.

“En su fallo, la Corte, por 14 votos contra 2, declaró que Colombia no tenía derecho a calificar unilateralmente y de modo obligatorio para el Perú la índole del delito; por 15 votos contra 1, declaró que el Gobierno del Perú no estaba obligado a expedir un salvoconducto al asilado. Por otra parte, la Corte rechazó, por 15 votos contra 1, la tesis invocada por

⁹³ http://www.icj-cij.org/homepage/sp/files/sum_1948-1991.pdf

el Perú según la cual Haya de la Torre estaba acusado de delitos comunes: la Corte constató que la única acusación contra Haya de la Torre era la de rebelión militar, y la rebelión militar no constituye en sí un delito común.”⁹⁴

Posteriormente, la Corte Internacional de Justicia emitió dos fallos más, uno el 27 de noviembre de 1950 respecto a la *petición del Gobierno de Colombia para la interpretación del fallo del 20 de de noviembre* de ese año, decidiendo que “la petición era inadmisibile”⁹⁵ y otro el 13 de junio de 1951; en este último, *Caso de Haya de la Torre*, la Corte llega a la conclusión de que “el asilo debe cesar, pero Colombia no está obligada a cumplir esa obligación mediante la entrega del refugiado. Esas dos proposiciones no son contradictorias, pues la entrega no es el único modo de poner fin al asilo.”⁹⁶

⁹⁴ Naciones Unidas. *Resúmenes de los fallos, opiniones consultivas y providencias de la Corte Internacional de Justicia 1948-1991*. Naciones Unidas, Nueva York 1992, p. 22

⁹⁵ *Ibíd.* p. 24

⁹⁶ *Ibíd.* p. 28

Y finaliza con lo siguiente:

“Habiendo definido así, de conformidad con la Convención de La Habana, las relaciones de derecho entre las partes respecto a las cuestiones que se le han planteado, la Corte declara haber cumplido su misión. No puede dar ningún consejo práctico en cuanto al camino que convendría seguir para poner fin al asilo, pues al hacerlo rebasaría el marco de su función judicial. Sin embargo, cabe presumir, ahora que se han precisado sus relaciones jurídicas recíprocas, que las partes están en condiciones de hallar una solución práctica y satisfactoria, inspirada en las consideraciones de cortesía y de buena vecindad que en materia de asilo siempre han tenido un lugar prominente en las relaciones entre las repúblicas latinoamericanas.”⁹⁷

Con lo cual, la Corte Internacional de Justicia considera haber cumplido con su cometido, y delega a las partes la búsqueda de una solución “pacífica y satisfactoria”, tomando en consideración las buenas “relaciones entre las repúblicas latinoamericanas” en materia de asilo.

⁹⁷ Ibíd. p. 28

2.1.2 EL GOLPE DE ESTADO COMO CAUSA PRINCIPAL DEL ASILO

Durante el siglo XX, especialmente en las décadas de los sesentas y setentas, en América Latina, principalmente en Centro⁹⁸ y Sudamérica⁹⁹, se suscitaron diversos *golpes de Estado*¹⁰⁰ que conmocionaron la vida política y social de los países en donde se efectuaban, por lo que se vivió una gran desestabilización en dichos Estados.

⁹⁸ Panamá, Nicaragua, Guatemala, Honduras.

⁹⁹ Argentina, Chile, Uruguay, Bolivia, Ecuador, Colombia, Venezuela, etc.

¹⁰⁰ "Entendemos que **golpe de Estado** es un movimiento político, en ocasiones violento, que realiza uno de los órganos del poder con el fin de suspender o sustituir el régimen constitucional en un país, llevando consigo generalmente el desconocimiento de las demás autoridades constituidas.

En consecuencia, se impone un gobierno *de facto*, el cual tendrá una duración temporal mientras se instituye una nueva legalidad; esa nueva legalidad puede aprovechar las estructuras constitucionales anteriores o crear otras.

II. No debemos confundir el golpe de Estado con las rebeliones, motines, cuartelazos o asonadas, que son movimientos menores que únicamente persiguen cambiar a la persona o personas que ejercen el poder. Tampoco debemos confundirlo con las revoluciones, que son movimientos violentos realizados directamente por el pueblo para cambiar las estructuras fundamentales; mientras que los golpes de Estado son organizados desde la cúpula del poder.

En consecuencia, el golpe de Estado puede darlo cualquiera de los tres poderes, o los militares." INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. *Diccionario Jurídico Mexicano*, 2ª edición revisada y aumentada, Editorial Porrúa y UNAM, México, 2004 p. 1825.

Como una de las consecuencias de los golpes de Estado, las personas “aliadas” a quienes ostentaban el poder y habían sido derrocados eran perseguidas, pero no solo ellas, también se perseguía a quienes pertenecían a grupos distintos al que había tomado el poder.

Todo aquel que no promulgara las mismas ideas del grupo en el poder era considerado como una amenaza y por lo tanto perseguido, capturado y las más de las veces desaparecido.

Sin importar la edad o la ocupación de la persona, por el simple hecho de considerarlo como posible amenaza, era necesario aniquilarlo, bien podía tratarse de políticos o incluso de estudiantes.

Estas persecuciones dieron como resultado que un significativo número de personas salieran de los lugares donde su libertad y su vida corrían peligro, para ingresar a otro Estado en busca de ayuda. De tal manera que los

Estados receptores, para atender las necesidades de protección de estas personas, comenzaron a establecer la figura del asilo.

Lo que en primera instancia fue una acción esporádica de los Estados receptores, con el paso del tiempo y debido a la gran afluencia de personas en busca de asilo, se convirtió en una institución de gran arraigo en América Latina, como en ninguna otra parte del mundo.

No obstante, en el devenir histórico encontramos que en la actualidad, ya en el siglo XXI, existen otras causas que propician el asilo, ya no necesariamente es debido a los golpes de Estado. “Existen una serie de situaciones socio-políticas que pueden considerarse como condicionantes del asilo en el sentido de que, debido a las circunstancias de inseguridad e inestabilidad que provocan, el asilo se convierte en una opción para escapar de las mismas.”¹⁰¹

¹⁰¹ SERRANO MIGALLÓN, Fernando. El asilo político en México, Op. cit. p. 4

2.2 DERECHO DE ASILO

El derecho de asilo es un tema que genera controversia, ya que tanto en la Declaración Universal de los Derechos Humanos¹⁰² como en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre¹⁰³ se afirma que todas las personas tienen derecho a buscar y disfrutar de asilo en caso de persecución. Con base en lo cual se podría concluir que el derecho de buscar y recibir asilo puede ser considerado como un derecho humano por el Derecho Internacional.

Sin embargo, a pesar de ello, son los Estados los que en ejercicio de sus facultades van a determinar a quienes se les va a conceder el asilo; por lo que existen detractores que

¹⁰² Art. 14 Frac. 1.- “En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país.”

¹⁰³ Art. 27.- “Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero, en caso de persecución que no sea motivada por delitos de derecho común y de acuerdo con la legislación de cada país y con los convenios internacionales.”

no están de acuerdo en que el asilo se considere como parte de los derechos humanos, ya que la concesión del mismo es un privilegio del Estado que lo concede, por lo que de ninguna manera es un derecho que el individuo pudiese reclamar *per se*.

Por lo tanto, el derecho de asilo presenta una disyuntiva, ¿es un derecho humano del individuo?, o ¿es una facultad del Estado?, ¿puede ser ambas? o ¿podrá haber una tercera?, ¿cuándo pasa de ser un derecho humano del individuo reconocido en instrumentos internacionales a ser una facultad discrecional del Estado?

Estos cuestionamientos nos señalan la ambigüedad de este derecho; y la cuestión puede complicarse aún más cuando encontramos otras figuras que también son protegidas por instrumentos internacionales pero que para su concesión está sujeta a la voluntad del Estado.

La posibilidad de otorgar asilo se ha considerado siempre como un principio humanitario tradicionalmente válido en la comunidad internacional.¹⁰⁴ Por lo que todo Estado, ejerciendo su soberanía y como acto unilateral de su voluntad, “tiene derecho a admitir en su territorio a las personas que desee,”¹⁰⁵ sin que esto sea motivo de queja por parte de otros Estados; ya que el Derecho Internacional no obliga a los Estados a negar la admisión o expulsión en su territorio de cualquier extranjero, ni a entregarlo a otro Estado, salvo en los casos de “extradición”.¹⁰⁶

Pese a que se reconoce a nivel universal el derecho que tienen los individuos de buscar asilo, es importante señalar que éste es en sí un derecho del Estado; por tanto,

¹⁰⁴ GARCÍA APARISI, Manuel, *Diccionario de Historia Universal*. Ediplesa, Madrid 1979, p. 109.

¹⁰⁵ SORENSEN, Max, *Manual de Derecho Internacional Público*. Fondo de Cultura Económica, 7ª reimpresión, México 2000, p. 469.

¹⁰⁶ Extradición (Del latín *ex*, fuera de, y *traditio* –*onis*, acción de entregar). Es el acto mediante el cual un Estado hace entrega de una persona refugiada en su territorio a otro Estado que la reclama por estar inculpada, procesada o convicta en éste de la comisión de un delito del orden común a fin de que sea sometida a juicio o reclusa para cumplir con la pena impuesta. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Op. cit. p. 1638.

no obstante que el derecho a buscar asilo se encuentra plasmado en el artículo 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos así como en otros instrumentos internacionales, tal como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, que en su artículo 27 señala el derecho que tiene toda persona, en caso de persecución, de “buscar y recibir asilo en territorio extranjero”, lo cierto es que va a ser el Estado quien determine el otorgamiento del mismo.

De esta manera, nos vamos a encontrar con que el Derecho de Asilo tiene una dicotomía peculiar ya que por una parte el individuo tiene el reconocido derecho de solicitar asilo, pero por otra parte, va a ser el Estado quien finalmente decida otorgar o no el asilo, atendiendo a sus propios intereses.

Por tal motivo, el Derecho de Asilo se entiende, no tanto como el derecho del individuo de solicitar asilo, sino

más bien como el derecho del Estado de otorgar tal protección.

No es fácil proteger este derecho ya que, frecuentemente, los países de primer asilo son pobres y no pueden cubrir las necesidades de las personas que han acogido, por lo que tratan de devolverlas a sus países de origen. Mientras que los países ricos, por temor a verse amenazados con que la afluencia de solicitantes de asilo se vuelva incontrolable, les niegan este derecho y optan por la aplicación de la regla de un tercer país seguro, “según este concepto, los solicitantes de asilo no podrían permitirse el lujo de elegir el país donde quieren solicitar asilo. En lugar de esto, deberían pedir protección en el primer país al que lleguen siempre que esto fuese posible,”¹⁰⁷ en caso de no ser posible, se les canaliza a otro país; sin entender que los solicitantes son los que están siendo amenazados.

¹⁰⁷ Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, “Refugiados”, en *Revista* no. 89, III-1995, p. 11.

2.2.1 CONCEPTUALIZACIÓN

Tradicionalmente, “el llamado *derecho de asilo* es el derecho soberano de un Estado de otorgar asilo en su territorio a personas que huyen de persecución.”¹⁰⁸

La palabra “asilo” proviene del griego “*asulon*” y del latín “*asilum*”, “que significa un lugar inviolable en el que una persona perseguida logra refugio o abrigo. Pero este refugio sólo debe otorgarse en nuestro tiempo a los que padecen persecuciones políticas o religiosas.”¹⁰⁹

Textualmente asilo significa “sin captura, sin violencia, sin devastación”. En latín, *asilum* se refiere a un lugar inviolable en donde no puede ejercerse la persecución.¹¹⁰

¹⁰⁸ CUADRA, Héctor. *La proyección internacional de los Derechos Humanos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1970, p. 150.

¹⁰⁹ SEPÚLVEDA, César. *Estudios sobre Derecho Internacional...* Op. cit. p.111.

¹¹⁰ IMAZ, Cecilia. *La práctica del asilo y del refugio en México*, Potrerillos Editores, México, 1995, p. 21.

Asilo: Del griego *asylon* = lugar sagrado que se halla bajo la protección divina. Históricamente designa los lugares de refugio para los fugitivos donde no pueden ser perseguidos, hostigados ni detenidos (Derecho de asilo).¹¹¹

Asilo (f. *Asile*, i. *Asylum*), término internacional que designa el hecho de dar refugio a un extranjero expuesto en su país, por razones de raza o ideologías, a persecuciones, cárcel o muerte; objeto de muchos acuerdos regionales, principalmente en América Latina y de la convención internacional (derecho de asilo).¹¹²

Después de haber observado los anteriores conceptos, puede definirse a un asilado como una persona que es obligada a abandonar su lugar habitual de residencia por fuerzas que escapan a su control y a buscar refugio en otra parte, en la que es admitido, temporal o definitivamente, según lo considere el país que lo recibe.

¹¹¹ GARCÍA APARISI, Manuel. *Diccionario de Historia Universal*. Op. cit. p. 26.

¹¹² OSMAÑCZYK, Edmund. *Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas*, Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1976, p. 102.

2.2.2 CLASIFICACIÓN

El asilo tiene dos modalidades, siendo éstas el “asilo diplomático” y el “asilo territorial”. El asilo diplomático¹¹³ es aquel que es otorgado por el Estado en aquellos lugares en donde goza de inviolabilidad,¹¹⁴ esto es, a través de su embajada o bien en un barco o buque del Estado atrancado en las costas del Estado del cual el individuo intenta huir; es una situación provisional. Mientras que el asilo territorial es concedido por el Estado, conforme al ejercicio de su soberanía, dentro de su propio territorio.

Como lo señala el distinguido catedrático Fernando Mariño, “la modalidad esencial de asilo es la del *asilo territorial* según la cual cualquier Estado, en ejercicio de su derecho soberano reconocido por el Derecho Internacional

¹¹³ Algunos autores como César Sepúlveda y Modesto Seara Vázquez, distinguidos internacionalistas, consideran que el Derecho Diplomático constituye una derogación a la soberanía del Estado del nacional asilado debido a que se sustrae de su competencia a un sujeto que ha violado las normas por él emitidas.

¹¹⁴ Conforme a la doctrina del Derecho Internacional, las representaciones diplomáticas, las embarcaciones y las aeronaves matriculadas en el Estado, son consideradas como territorio “ficticio” del mismo, ya que en estos lugares, a pesar de no encontrarse dentro de su territorio, ejerce su soberanía.

general, puede admitir libremente en su territorio a cualquier persona o grupo de personas extranjeras y otorgarles así, por medio de esa admisión, “asilo” es decir protección plena frente a lo que se considere y determine como un atentado, amenaza o persecución inadmisible e injusta.”¹¹⁵

El asilo es “una institución en virtud de la cual una persona escapa a la jurisdicción local, ya sea huyendo a otro país (asilo territorial), o refugiándose en la embajada (asilo diplomático), o en un barco (asilo naval) o avión (asilo aéreo) de un país extranjero.”¹¹⁶

En los últimos años se ha considerado también otra variante, el “asilo neutral”, que es una institución de derecho de guerra, este tipo de asilo “se otorga a los no beligerantes pertenecientes a terceros Estados.”¹¹⁷ Es decir, el asilo neutral se otorga a aquellas personas quienes no son parte

¹¹⁵ MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando M. *El asilo en el Derecho de la Unión Europea*. En prensa.

¹¹⁶ SEARA VÁZQUEZ, Modesto. *Derecho Internacional... op. cit.*, p. 236.

¹¹⁷ MANSILLA Y MEJÍA, María Elena. “Tres problemas del Derecho de Extranjería”, en CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo de Jesús (Coordinador General), *Temas de Derecho Internacional Privado*, SEGOB, México 2006, p. 36.

del conflicto armado y que pertenecen a un Estado que no está inmerso en el conflicto.

2.3 TRATADOS AMERICANOS SOBRE ASILO

La tradición de asilo en Latinoamérica se manifiesta aún antes de conformarse la Organización de Estados Americanos, desde su antecesora, la Unión Panamericana, siendo desde 1928 cuando se celebra el primero de los varios tratados multilaterales en materia de asilo.

Como lo señalara el Doctor César Sepúlveda: “en América se ha formado un conjunto de normas sobre asilo que se encuentran conformados en tratados. Son dignos de encomio los esfuerzos de las repúblicas latinoamericanas para asegurar por medio de instrumentos multilaterales el

valor de esta institución.”¹¹⁸

Tanto en la Declaración Universal de los Derechos Humanos¹¹⁹ como en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre¹²⁰ se afirma que todas las personas tienen derecho a buscar y disfrutar de asilo en caso de persecución. Con base en lo anterior, se podría llegar a la conclusión que el derecho de buscar y recibir asilo es considerado como un derecho humano¹²¹ por el Derecho Internacional. Sin embargo, no es fácil proteger este derecho ya que, frecuentemente, los países de primer asilo son pobres y no pueden cubrir las necesidades de las personas

¹¹⁸ SEPÚLVEDA, César. *Terminología usual en las Relaciones Internacionales*. Acervo Histórico Diplomático Secretaría de Relaciones Exteriores, México 1993, p. 15.

¹¹⁹ Art. 14 Frac. 1.- “En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país.”

¹²⁰ Art. 27.- “Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero, en caso de persecución que no sea motivada por delitos de derecho común y de acuerdo con la legislación de cada país y con los convenios internacionales.”

¹²¹ No obstante, existen detractores que no están de acuerdo en que el asilo se considere como parte de los derechos humanos, ya que la concesión del mismo es un privilegio del Estado que lo concede, por lo que de ninguna manera es un derecho que el individuo pudiese reclamar.

que han acogido, por lo que tratan de devolverlas a sus países de origen.

El 28 de marzo de 1954, en Caracas fueron signados por los gobiernos de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos dos importantes instrumentos que establecen las modalidades del asilo, éstos son: la Convención sobre Asilo Diplomático y la Convención sobre Asilo Territorial.

Con estas Convenciones se establece claramente la diferencia entre el Asilo Diplomático y el Asilo Territorial, ya que si bien es cierto que ambos cumplen con la finalidad de proporcionar protección a las personas perseguidas por sus ideas políticas, también lo es que señalan determinadas condiciones que se presentan al momento de solicitar el asilo. Incluyendo la especificación entre asilo diplomático y asilo territorial.

2.3.1 CONVENCIÓN SOBRE ASILO¹²²

La Convención sobre Asilo fue firmada en la Habana, el 20 de febrero de 1928, durante la Sexta Conferencia Internacional Americana. Entró en vigor el 21 de mayo de 1929. Consta solamente de 4 artículos, en el artículo 1º se hace referencia a que no se debe otorgar asilo a los delincuentes:

“Artículo 1

No es lícito a los Estados dar asilo en Legaciones, navíos de guerra, campamentos o aeronaves militares, a personas acusadas o condenadas por delitos comunes ni a desertores de tierra y mar.

Las personas acusadas o condenadas por delitos comunes que se refugiaren en alguno de los lugares señalados en el párrafo precedente deberán

¹²² Se puede consultar en Senado de la República. *Tratados Ratificados y Convenios Ejecutivos celebrados por México. Tomo V.* pp. 641-647.; Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, *Compilación de Instrumentos Jurídicos Interamericanos Relativos al Asilo Diplomático, Asilo Territorial, Extradición y Temas Conexos*, Trejo Hnos. Suc., S.A., San José, Costa Rica, 1992, pp. 83-84; RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Jesús, *Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos ONU - OEA. Tomo III*, CNDH, México 1994, pp. 1135-1136.
<http://imprasc.net:29572/Basededatoslegal/Derechoregional/Documents/Asilo%20y%20Refugiados%20de%20la%20Regi%C3%B3n/029.pdf> (Consultado el 2 de junio de 2011).

ser entregadas tan pronto como lo requiera el gobierno local.

Si dichas personas se refugiaren en territorio extranjero la entrega se efectuará mediante extradición, y solo en los casos y en la forma que establezcan los respectivos Tratados y Convenciones o la Constitución y leyes del país de refugio.”

El sentido del honor estaba muy marcado en esa época, cuando se encontrasen personas acusadas o condenadas por estos delitos en los lugares antes mencionados, “deberán ser entregadas tan pronto como lo requiera el gobierno local”.

El asilo de delincuentes políticos será según la tolerancia humanitaria del país de refugio y de acuerdo con ciertas disposiciones que se señalan en el artículo 2, como las siguientes:

“Primero: El asilo no podrá ser concedido sino en casos de urgencia y por el tiempo estrictamente indispensable para que el asilado se ponga de otra manera en seguridad.

Segundo: El Agente Diplomático, Jefe de navío de guerra, campamento o aeronave militar, inmediatamente después de conceder el asilo lo comunicará al Ministro de Relaciones Exteriores del Estado del Asilado, o a la autoridad administrativa del lugar si el hecho ocurriera fuera de la capital.

Tercero: El Gobierno del Estado podrá exigir que el asilado sea puesto fuera del territorio nacional dentro del más breve plazo posible; y el Agente Diplomático del país que hubiere acordado el asilo, podrá a su vez exigir las garantías necesarias para que el refugiado salga del país respetándose la inviolabilidad de su persona.

Cuarto: Los asilados no podrán ser desembarcados en ningún punto del territorio nacional ni en lugar demasiado próximo a él.

Quinto: Mientras dure el asilo no se permitirá a los asilados practicar actos contrarios a la tranquilidad pública.

Sexto: Los Estados no están obligados a pagar los gastos por aquel que concede el asilo.”

En el artículo 3 se señala que no se afectarán los compromisos contraídos con anterioridad mediante acuerdos internacionales.

Por último, en el artículo 4 se establece que el gobierno de Cuba será el encargado “de enviar las copias certificadas auténticas a los gobiernos para el referido fin de la ratificación.”

La única reserva hecha al momento de la firma fue por parte de los Estados Unidos de América, que “no reconocen y no firman la llamada doctrina del asilo como parte del Derecho Internacional.” Es decir, para ellos, la institución del asilo no forma parte de las normas de Derecho Internacional.

La Convención sobre Asilo fue suscrita por los Estados Unidos Mexicanos en la misma fecha. “Aprobada por el Senado, según decreto publicado en el Diario Oficial del 7 de enero de 1929. El depósito del instrumento de ratificación se

efectuó, el 6 de febrero de 1929.”¹²³ Se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 19 de marzo de 1929 y entró en vigor el 21 de mayo del mismo año. Continúa vigente.

2.3.2 CONVENCIÓN SOBRE ASILO POLÍTICO¹²⁴

La Convención sobre Asilo Político fue firmada en Montevideo el 26 de diciembre de 1933, durante la Séptima Conferencia Internacional Americana, todavía dentro del marco de la Unión Panamericana. Consta de 9 artículos, ésta es la “Convención que modifica la Convención de La Habana sobre Derecho de Asilo,”¹²⁵ por lo tanto es más completa que la de La Habana.

¹²³ *Tratados Ratificados y Convenios Ejecutivos celebrados por México*. Op. cit. p. 641.

¹²⁴ Se puede consultar en *Tratados Ratificados y Convenios Ejecutivos celebrados por México. Tomo VII*, pp. 79-86; Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, *Compilación de Instrumentos Jurídicos...* Op. cit. pp. 95-98; RODRÍGUEZ, RODRÍGUEZ, Jesús, *Instrumentos Internacionales...* Op. cit. pp. 1137-1139.

¹²⁵ *Tratados Ratificados y Convenios Ejecutivos celebrados por México*. Op. cit. p. 79.

Los gobiernos representados en esta Convención fueron: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de América, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Esta Convención consta de nueve artículos, en el primero de ellos se modifica el artículo 1 de la Convención de la Habana sobre Derecho de Asilo, quedando de la siguiente manera:

Artículo 1

Substitúyese el artículo 1, de la Convención de la Habana sobre Derecho de Asilo, de 20 de febrero de 1928, por el siguiente: “No es lícito a los Estados dar asilo en legaciones, naves de guerra, campamentos o aeronaves militares, a los inculcados de delitos comunes que estuvieren procesados en forma o que hubieren sido condenados por tribunales ordinarios, así como tampoco a los desertores de tierra y mar.

Las personas mencionadas en el párrafo precedente que se refugiaren en algunos de los lugares señalados en él, deberán ser entregados tan pronto lo requiera el Gobierno local.”

En el artículo 2 se señala que la calificación de delincuencia política le corresponderá al Estado que prestará el asilo.

En el artículo 3 se hace referencia al carácter humanitario del asilo político, motivo por el cual no está sujeto a reciprocidad, no obstante, el ejercicio de éste dependerá del reconocimiento que se le proporcione:

Artículo 3

El Asilo político, por su carácter de institución humanitaria, no está sujeto a reciprocidad. Todos los hombres pueden estar bajo su protección, sea cual fuere su nacionalidad, sin perjuicio de las obligaciones que en esta materia tenga contraídas el Estado a que pertenezcan; pero los Estados que no reconozcan el asilo político sino con ciertas limitaciones o modalidades, no podrán ejercerlo en el extranjero, sino en la manera y dentro de los límites con que lo hubieren reconocido.

En el artículo 6 se le encarga al Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay “enviar copias certificadas auténticas a los Gobiernos para el referido fin. Los instrumentos de ratificación serán depositados en los archivos de la Unión Panamericana, en Washington, que notificará dicho depósito a los Gobiernos signatarios; tal notificación valdrá como canje de ratificaciones.”

La Convención entró en vigor para las partes en el orden de depósito de las respectivas ratificaciones, quedando abierta también a la adhesión de Estados no signatarios.

Se hace la siguiente declaración:

“En virtud de que los Estados Unidos de América no reconocen ni suscriben la doctrina del Asilo Político como parte del Derecho Internacional, la Delegación de los Estados Unidos de América se abstienen de firmar la presente Convención sobre Asilo Político.”

Nuevamente los Estados Unidos de América se reúsan a reconocer el derecho al asilo como parte fundamental del Derecho Internacional, por tanto ni siquiera suscriben esta Convención sobre Asilo Político.

Fue suscrita por el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos en la misma fecha de su celebración, aprobada por el Senado, según decreto publicado en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1934. El depósito del instrumento de ratificación se efectuó el 27 de enero de 1936. Publicada en el Diario Oficial el 10 de abril de 1936. Continúa vigente.

Los Estados parte de esta Convención son: Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, y República Dominicana; mientras que Argentina y Uruguay firmaron pero no la ratificaron.¹²⁶

¹²⁶ La información fue obtenida en <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-37.html>

CUADRO COMPARATIVO DEL ARTÍCULO 1

<p>Artículo 1</p> <p>Convención sobre Asilo</p> <p>La Habana 1928</p>	<p>Artículo 1</p> <p>Convención sobre Asilo Político</p> <p>Montevideo 1933</p>
<p>“No es lícito a los Estados dar asilo en Legaciones, navíos de guerra, campamentos o aeronaves militares, a personas acusadas o condenadas por delitos comunes ni a desertores de tierra y mar.</p> <p>Las personas acusadas o condenadas por delitos comunes que se refugiaren en alguno de los lugares señalados en el párrafo precedente deberán ser entregadas tan pronto como lo requiera el gobierno local.</p> <p>Si dichas personas se refugiaren en territorio extranjero la entrega se efectuará mediante extradición, y solo en los casos y en la forma que establezcan los respectivos Tratados y Convenciones o la Constitución y leyes del país de refugio.”</p>	<p>“No es lícito a los Estados dar asilo en legaciones, naves de guerra, campamentos o aeronaves militares, a los inculcados de delitos comunes que estuvieren procesados en forma o que hubieren sido condenados por tribunales ordinarios, así como tampoco a los desertores de tierra y mar.</p> <p>Las personas mencionadas en el párrafo precedente que se refugiaren en algunos de los lugares señalados en él, deberán ser entregados tan pronto lo requiera el Gobierno local.”</p>

MGGV¹²⁷

¹²⁷ Martha Guadalupe Guerrero Verano

2.3.3 CONVENCIÓN SOBRE ASILO DIPLOMÁTICO¹²⁸

La Convención sobre Asilo Diplomático consta de 24 artículos creados por los gobiernos de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos en Caracas el 28 de marzo de 1954.

Suscrita por los Estados Unidos Mexicanos en la misma fecha; aprobada por el Senado, según decreto publicado en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1956. El depósito del instrumento de ratificación se efectuó, el 6 de febrero de 1957. Se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 5 de abril de ese mismo año. Continúa vigente.

A diferencia de las Convenciones anteriores, en las que se utilizaba un lenguaje negativo en el artículo 1, “No es lícito...” en la Convención sobre Asilo Diplomática se utiliza

¹²⁸ Se puede consultar en *Tratados Ratificados y Convenios Ejecutivos celebrados por México. Tomo XIII*, pp. 353-359; Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, *Compilación de Instrumentos Jurídicos Interamericanos Relativos al Asilo...* Op. cit. pp. 131-136; RODRÍGUEZ, RODRÍGUEZ, Jesús, *Instrumentos Internacionales...* Op. cit. pp. 1142-1146.

un lenguaje afirmativo al expresar “El asilo otorgado...”

Además, se habla específicamente de los perseguidos políticos.

“Artículo I

El asilo otorgado en legaciones, navíos de guerra y campamentos o aeronaves militares, **a personas perseguidas por motivos o delitos políticos,**¹²⁹ será respetado por el Estado territorial de acuerdo con las disposiciones de la presente Convención.

Para los fines de esta Convención, legación es toda sede de misión diplomática ordinaria, la residencia de los jefes de misión y los locales habilitados por ellos para habitación de los asilados cuando el número de éstos exceda de la capacidad normal de los edificios.

Los navíos de guerra o aeronaves militares que estuviesen provisionalmente en astilleros, arsenales o talleres para su reparación, no pueden constituir recinto de asilo.”

¹²⁹ Énfasis añadido.

El artículo II señala la facultad que tiene el Estado para otorgar asilo, pero también expresa que el Estado no está obligado a otorgarlo, ni a explicar por qué de su decisión, es decir, dentro del ejercicio de las facultades de todo Estado se encuentra la de otorgar asilo, mismo que no es obligatorio, sino más bien discrecional.

“Artículo II

Todo Estado tiene derecho de conceder asilo; pero no está obligado a otorgarlo ni a declarar por qué lo niega.”

Como se ha observado, el artículo II señala una de las facultades del Estado, y el artículo IV señala otra, ya que es el Estado, cuando ha otorgado el asilo, al que le corresponde “calificar” los motivos o naturaleza de la persecución:

“Artículo IV

Corresponde al Estado asilante la calificación de la naturaleza del delito o de los motivos de la persecución.”

Para que se pueda otorgar asilo debe ser en casos de urgencia:

“Artículo V

El asilo no podrá ser concedido sino en casos de urgencia y por el tiempo estrictamente indispensable para que el asilado salga del país con las seguridades otorgadas por el gobierno del Estado territorial a fin de que no peligre su vida, su libertad o su integridad personal, o para que se ponga de otra manera en seguridad al asilado.”

De acuerdo al artículo VII también le corresponde al Estado asilante determinar si se trata de un caso de urgencia; y en el artículo VI se establece lo que se entiende como casos de urgencia:

“aquellos en que el individuo sea perseguido por personas o multitudes que hayan escapado al control de las autoridades, o por las autoridades mismas, así como cuando se encuentre en peligro de ser privado de su vida o de su libertad por razones de

persecución política y no pueda, sin riesgo, ponerse de otra manera en seguridad.”

Cuando el Estado asilante determina otorgar el asilo, le corresponderá solicitar al Estado del territorio donde se encuentra el asilado la salida de éste:

“Artículo XII

Otorgado el asilo, el Estado asilante puede pedir la salida del asilado para territorio extranjero, y el Estado territorial está obligado a dar inmediatamente, salvo caso de fuerza mayor, las garantías necesarias a que se refiere el artículo V y el correspondiente salvoconducto.”

En el traslado del asilado hacia el territorio del Estado asilante, ya se le considerará bajo la protección de éste; si tuviese que cruzar por el territorio de otros Estados parte en la Convención para llegar a su destino, bastará con la presentación del salvoconducto y del documento donde se haga constar su condición de asilado:

“Artículo XV

Cuando para el traslado de un asilado a otro país fuera necesario atravesar el territorio de un Estado Parte en esta Convención, el tránsito será autorizado por éste sin otro requisito que el de la exhibición, por vía diplomática, del respectivo salvoconducto visado y con la constancia de la calidad de asilado otorgada por la misión diplomática que acordó el asilo.

En dicho tránsito, al asilado se le considerará bajo la protección del Estado asilante.”

En la Convención se establecen las bases del principio de NO DEVOLUCIÓN, al señalar en el artículo XVI que: “Los asilados no podrán ser desembarcados en ningún punto del Estado territorial ni en lugar próximo a él, salvo por necesidades de transporte.”

Los artículos del XXI al XXIV se refieren a la firma, ratificación, entrada en vigor y denuncia, así como los idiomas en los que se escribirá el texto.

Las reservas realizadas a la Convención sobre Asilo Diplomático fueron las siguientes:

Guatemala

Hacemos reserva expresa del artículo II en cuanto declara que los Estados no están obligados a otorgar asilo; porque sostenemos un concepto amplio y firme del derecho de asilo.

Asimismo hacemos reserva expresa del último párrafo del Artículo XX (veinte), porque mantenemos que toda persona, sin discriminación alguna, está bajo la protección del asilo.

Uruguay

El gobierno del Uruguay hace reserva del artículo II en la parte en que establece que la autoridad asilante, en ningún caso está obligada a conceder asilo ni a declarar por que lo niega. Hace asimismo reserva del artículo XV en la parte en que establece: ..."sin otro requisito que el de la exhibición, por vía diplomática, del respectivo salvoconducto visado y con la constancia de la calidad de asilado otorgado por la

misión diplomática que acordó el asilo. En dicho transito, al asilado se le considerará bajo la protección del Estado asilante". Finalmente, hace reserva del segundo inciso del artículo XX pues el gobierno del Uruguay entiende que todas las personas, cualquiera sea su sexo, nacionalidad, opinión o religión, gozan del derecho de asilarse.

República Dominicana

La República Dominicana suscribe la anterior Convención con las reservas siguientes:

Primera: La República Dominicana no acepta las disposiciones contenidas en los artículos VII y siguientes en lo que respecta a la calificación unilateral de la urgencia por el Estado asilante;

Segunda: Las disposiciones de esta Convención no son aplicables, en consecuencia, en lo que a la República Dominicana concierne, a las controversias que puedan surgir entre el Estado territorial y el Estado asilante, y que se refieran concretamente a la falta de seriedad o a la inexistencia de una verdadera

acción persecutoria contra el asilado por parte de las autoridades locales.

Honduras

La delegación de Honduras suscribe la Convención sobre Asilo Diplomático con las reservas del caso respecto a los artículos que se opongan a la Constitución y a las leyes vigentes de la república de Honduras.

Los Estados que han ratificado la Convención sobre Asilo Diplomático son: Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.¹³⁰ Mientras que Bolivia, Chile, Colombia, Cuba, Honduras y Nicaragua firmaron pero no ratificaron.¹³¹

¹³⁰ Información obtenida en <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-46.html>

¹³¹ Ídem.

2.3.4 CONVENCIÓN SOBRE ASILO TERRITORIAL¹³²

La Convención sobre Asilo Territorial consta de 15 artículos, también fue firmada en Caracas el 28 de marzo de 1954 por los gobiernos de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos, incluyendo México. El depósito del Instrumento de Ratificación mexicano se efectuó el 3 de abril de 1982. Entró en vigor en el ámbito internacional el 29 de diciembre de 1954 y para los Estados Unidos Mexicanos el 3 de abril de 1982.

Las reservas realizadas a la Convención sobre Asilo Territorial fueron las siguientes:

Guatemala

Hacemos reserva expresa del artículo III (tercero) en lo que se refiere a la entrega de personas perseguidas por motivos o delitos políticos; porque,

¹³² Se puede consultar en *Tratados Ratificados y Convenios Ejecutivos celebrados por México*. Op. cit. pp. 249-256; Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, *Compilación de Instrumentos Jurídicos Interamericanos Relativos al Asilo...* Op. cit. pp. 137-142; RODRÍGUEZ, RODRÍGUEZ, Jesús, *Instrumentos Internacionales...* Op. cit. pp. 1147-1149.

acordemente con las disposiciones de su Constitución política, sostiene que dicha entrega de perseguidos políticos jamás puede efectuarse.

Dejamos constancia, por otra parte, que entiende el término "internación" contenido en el artículo IX como simple alejamiento de las fronteras.

República Dominicana

La delegación de la República Dominicana suscribe la Convención sobre Asilo Territorial con las siguientes reservas:

Artículo I. La República Dominicana acepta el principio general consagrado en dicho artículo en el sentido de que "todo Estado tiene derecho a admitir dentro de su territorio a las personas que juzgue conveniente", pero no renuncia al derecho de efectuar las representaciones diplomáticas que, por consideraciones de seguridad nacional, estime conveniente hacer ante otro Estado.

Artículo II. Acepta el segundo párrafo de este artículo en el entendido de que el mismo no afecta las prescripciones de la policía de fronteras.

Artículo X. La República Dominicana no renuncia al derecho de recurrir a los procedimientos de arreglo pacífico de las controversias internacionales que pudieran surgir de la práctica del asilo territorial.

México

Nota 1: Al firmar, el Gobierno de México formuló la reserva siguiente:

“La delegación de México hace reserva expresa de los artículos IX y X de la Convención sobre Asilo Territorial, porque son contrarios a las garantías individuales de que gozan todos los habitantes de la República de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

Nota 2: Al ratificar la Convención el Gobierno de México únicamente reafirmó la reserva formulada al Artículo X, en los siguientes términos:

“El Gobierno de México hace reserva expresa del Artículo X porque es contrario a las garantías individuales de que gozan todos los habitantes de la República de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

Perú

La delegación del Perú hace reserva al texto del artículo VII de la Convención sobre Asilo Territorial, en cuanto discrepa del artículo VI del proyecto del Consejo Interamericano de Jurisconsultos, con el cual concuerda la delegación.

Honduras

La delegación de Honduras suscribe la Convención sobre Asilo Territorial con las reservas del caso respecto a los artículos que se opongan a la Constitución y a las leyes vigentes de la república de Honduras.

Argentina

La delegación de Argentina ha votado favorablemente la Convención sobre Asilo Territorial, pero formula reserva expresa con respecto al Artículo VII, por entender que el mismo no consulta debidamente ni resuelve satisfactoriamente el problema que origina el ejercicio, por parte de los asilados políticos, del derecho de libre expresión del pensamiento.

Los Estados parte en la Convención sobre Asilo Territorial son: Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, México, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela.¹³³

Argentina, Bolivia, Chile, Cuba, Honduras, Nicaragua, Perú y República Dominicana firmaron pero no ratificaron.¹³⁴

¹³³ Información obtenida en <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-47.html>

¹³⁴ Ídem.

2.4 DECLARACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL ASILO TERRITORIAL¹³⁵

La Declaración de las Naciones Unidas sobre Asilo Territorial fue proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1967; y en ella se toman en consideración tanto los propósitos proclamados en la Carta de las Naciones Unidas como los artículos 14 y 13 párrafo 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

La Declaración consta solamente de 4 artículos, pero a pesar de ello, se hace una clara apreciación de lo que significa en sí el Derecho de Asilo.

El primer párrafo del artículo 1 es el que reviste mayor importancia, ya que en él se expresa que todo Estado,

¹³⁵ La Declaración sobre Asilo Territorial se puede consultar en Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, *Compilación de Instrumentos Jurídicos... Op. cit.* pp. 191-193; RODRÍGUEZ, RODRÍGUEZ, Jesús, *Instrumentos Internacionales... Op. cit.* pp. 406-408.

ejerciendo su soberanía, tiene derecho a conceder asilo en su territorio a las personas que invoquen el artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, siendo respetado por los demás Estados.

El segundo párrafo del mismo artículo señala que la persona que ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, no podrá invocar el derecho de buscar asilo; mientras que el párrafo tercero se afirma que corresponde al Estado asilante calificar las causas que lo motivan.

El artículo 2, en el párrafo 1, establece que la situación de las personas asiladas interesa a la comunidad internacional; y en el párrafo 2 expresa que por solidaridad internacional cuando un Estado no pueda dar o seguir dando asilo, los Estados considerarán las medidas para aligerar la carga de ese Estado.

El artículo 3, en el primer párrafo expone que a ninguna persona a la que se refiere el párrafo 1 del artículo 1 le será negada la admisión en la frontera; o si ya entró, será expulsada o devuelta obligatoriamente a otro Estado donde pudiera ser perseguida, excepto (párrafo 2) por razones de seguridad nacional. Si existe algún caso de excepción del párrafo 1 de este artículo (párrafo 3), cabe la posibilidad de que el Estado conceda asilo provisional mientras puede ir a otro Estado.

Para finalizar, el artículo 4 es un sólo párrafo en el que se afirma que: “Los Estados que concedan asilo no permitirán que las personas que hayan recibido asilo se dediquen a actividades contrarias a los propósitos y principios de las Naciones Unidas”;¹³⁶ por lo que deberán respetar dichos principios.

¹³⁶ Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, *Compilación de instrumentos jurídicos internacionales: principios y criterios relativos a refugiados y derechos humanos*, Trejos Hnos., San José, Costa Rica 1992, p.193.

2.5 LA CONDICIÓN DE ASILADO

La concesión de asilo a refugiados políticos es un acto pacífico y humanitario, de modo que no puede ser considerado hostil por cualquier otro Estado, incluso aquél del cual el ofensor o refugiado es nacional; asimismo, el Estado del cual el extranjero es nacional no tiene derecho a ejercer control físico sobre él durante su residencia en el territorio de otro Estado.¹³⁷

El asilo es individual, se concede a personas perseguidas por motivos o delitos políticos. El otorgamiento del mismo es un derecho del Estado asilante, más no una obligación; no hay limitaciones para otorgar el asilo ya que el Estado asilante tiene absoluta libertad al respecto, ni está obligado a explicar por qué lo concede o no.

¹³⁷ SORENSEN, Max, *Manual de Derecho Internacional Público*, Fondo de Cultura Económica, 7ª reimpresión, México, 2000, pp. 469-470.

De esta manera, la determinación de la condición de asilado¹³⁸ será un acto discrecional y unilateral del Estado basado en su derecho interno.

No obstante lo anterior, al momento de otorgar tal condición, se crean derechos y obligaciones tanto del asilado para con el Estado asilante como de éste con el asilado; debido a que, “cuando un Estado acoge en su territorio a quienes huyen, extiende o debe extender su protección legal sobre ellos,”¹³⁹ conforme a sus propias leyes. Aún así, “nunca se debe considerar que la protección internacional que los países de asilo y el ACNUR brindan a los refugiados puede sustituir adecuadamente a la protección que las personas deberían recibir de su propio gobierno;”¹⁴⁰ sobre todo tomando en cuenta que nada se puede comparar con el hogar propio.

¹³⁸ En el ámbito jurídico mexicano, tendrá la condición de “asilado político” el extranjero “que se interna en territorio nacional para proteger su libertad, o su vida, de las persecuciones políticas en su país, autorizado por el tiempo que la Secretaría de Gobernación juzgue conveniente atendiendo a las circunstancias que en cada caso concurran.” Art. 42, fracción V de la Ley General de Población.

¹³⁹ ACNUR. *Refugiados III-1995*. Revista no. 89, p. 22.

¹⁴⁰ ACNUR. *La situación de los refugiados en el mundo, en busca de soluciones*. Alianza Editorial, Madrid, 1995, p. 69.

Pese a esto “debe reconocerse cuán discrecionalmente conceden y retiran los Estados el visado a los extranjeros provenientes de cualquier otro país, según sus conveniencias.”¹⁴¹ Además de que cada Estado “puede condicionar la entrada de extranjeros a su territorio al cumplimiento de requisitos definidos en general como de “orden público”.”¹⁴² Mismos que van a variar de Estado a Estado, aún cuando en algunos lugares, como en los Estados que integran la Unión Europea, se trate de unificar criterios.¹⁴³

Por esta razón se afirma que el asilo es una institución que depende única y exclusivamente de la soberanía del Estado y por tanto se ejerce con base en los intereses del Estado y no atendiendo a los de las personas que solicitan

¹⁴¹ MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando M., *Derecho de Extranjería, Asilo y Refugio*, Ministerio de Asuntos Sociales, Instituto Nacional de Servicios sociales, Madrid, 1995, p. 115.

¹⁴² Ídem.

¹⁴³ Desafortunadamente, aún no se ha logrado un consenso general respecto a los requisitos que se han de pedir a los solicitantes de asilo, así como tampoco las directrices a seguir en estos casos; por lo que este proceso no puede ser considerado completado a corto plazo; a pesar de los esfuerzos realizados.

dicha protección. En definitiva el Derecho de Asilo se aplica en el interés del propio Estado y no del perseguido,¹⁴⁴

Por lo mismo, va a ser el propio Estado, en ejercicio de sus facultades y conforme a su derecho, el que determine la condición de asilado, a quién le otorgará tal condición; así como los requisitos a considerar para brindarle al individuo la protección adecuada a dicha condición.

¹⁴⁴ SANTOLAYA MACHETI, Pablo, *El Derecho de Asilo en la Constitución Española*, Editorial Lex Nova, Valladolid, 2001, p. 19.

2.6 EL ASILO EN EL SISTEMA INTERAMERICANO

En primera instancia, los Estados que han ratificado los tratados internacionales en materia de asilo están obligados por los mismos, aún sin necesidad de que se implementen medidas especiales sobre asilo en las legislaciones de los Estados.

Aunado a esto, algunos Estados del Sistema Interamericano, además de haber ratificado dichos instrumentos, también han implementado artículos específicos sobre asilo en sus legislaciones, tales son los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.¹⁴⁵

¹⁴⁵ Información obtenida en GIANELLI DUBLANC, María Laura. *El asilo y la protección de los refugiados en América Latina. Estudio comparativo de las legislaciones nacionales*, en FRANCO, Leonardo, (Coord.) *El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina. Análisis crítico del dualismo "asilo-refugio" a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. ACNUR, Siglo XXI, Argentina 2003, pp. 242-245.

Además de que en la práctica, se otorga el asilo en la mayoría de los Estados del Sistema Interamericano, tengan o no una legislación específica o hayan ratificado los instrumentos internacionales; sin embargo, en ocasiones se presentan ciertas problemáticas con la expedición del salvoconducto por parte del Estado en donde se encuentra el solicitante de asilo para que pueda salir; es decir, no hay tanto problema en el otorgamiento de asilo por parte del Estado asilante, no obstante, cuando se trata del asilo diplomático como primera fase, el Estado donde está ubicada la representación diplomática se niega, en algunas de las ocasiones, a otorgar el salvoconducto para que el asilado se pueda trasladar al Estado asilante.

CAPITULO TERCERO

REFUGIO, DESPLAZAMIENTO Y CASOS PARTICULARES DE MIGRACIÓN

3.1 EL CONFLICTO ARMADO COMO CAUSA ORIGINAL DEL REFUGIO

Los motivos por los que las personas salen de su lugar de origen para llegar a otro pueden ser diversos, lo cierto es que “en la actualidad no existe ningún país que pueda sustraerse al impacto de las migraciones. Las situaciones de guerra civil, conflictos internacionales, disturbios étnicos, discriminación racial, intolerancia religiosa, degradación del medio ambiente, desequilibrios económicos, pobreza extrema o la búsqueda de mejores niveles de vida, expulsan a millones de personas de su lugar de origen e involucran a los países receptores,”¹⁴⁶ la mayoría de las veces aún en contra de su voluntad; sin embargo, es difícil determinar hasta qué punto la migración ha sido forzosa o voluntaria.¹⁴⁷

¹⁴⁶ DÁVALOS MARTÍNEZ, Héctor, *Protección de los derechos humanos de los migrantes en la zona fronteriza Asuntos migratorios en México*, Instituto Nacional de Migración, 2ª reimpresión, México 1997, p. 141.

¹⁴⁷ GORTÁZAR ROTAECHE, Cristina. “La protección internacional de los solicitantes de asilo y refugio como supuestos diferenciados del fenómeno general de las migraciones internacionales”, en MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando M. (Coord.) *Un mundo...* Op. cit. pp. 222-223.

Sin embargo, cuando su salida es originada por la violencia generalizada que prevalece en su entorno se generan otras situaciones inusuales.

Es importante señalar que la violencia generalizada es motivada en la mayoría de las ocasiones por conflictos armados.

Cuando un conflicto se generaliza entre la población de un país y atenta contra la vida de sus habitantes, a tal grado que se ven en la necesidad de abandonar sus hogares e internarse en tierras ajenas en busca de refugio para poder sobrevivir, se genera el problema de los desplazados y los refugiados, quienes además de los problemas cotidianos, deben afrontar el hecho de ser desprovistos, por su propio gobierno, de la seguridad que como ciudadanos tienen.¹⁴⁸

¹⁴⁸ GUERRERO VERANO, Martha Guadalupe. "Los refugiados y el derecho de asilo en el contexto internacional" en *Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas* de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí No. 1, Segunda época, julio – diciembre 2010, San Luis Potosí, MÉXICO 2010, p. 72.

Un conflicto armado es el enfrentamiento entre dos o más partes que recurren a la fuerza para resolver la controversia generada por la oposición de sus intereses o puntos de vista.

Cuando se desata un conflicto armado y se producen desplazamientos en la población civil que tiende a escapar a fin de evitar ser víctima, ya sea incidentalmente, de las consecuencias fatídicas de los ataques de las partes enfrentadas.¹⁴⁹

El conflicto armado es internacional cuando se desarrolla entre Estados, o bien, “surge como consecuencia de la lucha de un pueblo contra la dominación colonial, la ocupación extranjera o un régimen racista.”¹⁵⁰ Mientras que el conflicto armado será interno¹⁵¹ cuando se desarrolle entre:

¹⁴⁹ SALMÓN, Elizabeth. *Introducción al Derecho Internacional Humanitario*, Pontificia Universidad Católica del Perú, CICR, Perú 2004, p. 104.

¹⁵⁰ Defensoría del Pueblo. *Preguntas y respuestas sobre el Derecho Internacional Humanitario*. Folleto.

¹⁵¹ En los últimos años al conflicto interno también se le denomina conflicto no internacional.

- Fuerzas armadas del Estado y fuerzas armadas disidentes.
- Fuerzas armadas del Estado y grupos armados de personas particulares.
- Grupos armados de particulares.

En otros casos, la violencia es provocada por fuerzas armadas del Estado que arrasan comunidades habitadas por grupos étnicos distintos o que profesan religiones diferentes a la del grupo que se encuentra en el poder. En estas circunstancias se encuentran algunos países africanos y del Medio Oriente.

También pueden darse situaciones, como la de Afganistán¹⁵², en donde la población ha sufrido durante mucho tiempo la violencia generalizada por diversas causas relacionadas con conflictos armados.

¹⁵² La información sobre el caso de Afganistán fue obtenida en la revista Refugiados no. 122 Año 2004.

Primero padecieron una guerra civil (conflicto armado interno entre las fuerzas armadas del Estado y fuerzas disidentes); después fueron invadidos por tropas soviéticas (conflicto armado internacional); una vez expulsados los rusos de territorio afgano, suben al poder los *talibanes*, quienes asesinan a los grupos étnicos ajenos a ellos; y por último, la incursión del ejército norteamericano para derrocar a los *talibanes*.

Lo cierto es que los conflictos armados se han vuelto más complejos;¹⁵³ en ellos confluyen diversos intereses y situaciones que dificulta distinguir con precisión respecto a las condiciones reales que se están desarrollando.

¹⁵³ PÉREZ GONZÁLEZ, Manuel. Clase impartida el 1° de marzo de 2007, en el Instituto Ortega y Gasset.

3.1.1 EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO COMO INSTRUMENTO DE PROTECCIÓN AL INDIVIDUO EN CASO DE CONFLICTO ARMADO

A consecuencia de los horrores padecidos durante la Segunda Guerra Mundial, se hizo un intento para que los Estados observaran ciertos principios en caso de conflictos armados; surgiendo así, el Derecho Internacional Humanitario, “para proteger a las víctimas de los conflictos armados”.¹⁵⁴

Resultante de ese movimiento y promovidas por la Cruz Roja, se produjeron las cuatro Convenciones de Ginebra de 1949, en las cuales figura el artículo 3 común a todas ellas, y que “presumiblemente establece un microsistema de reglas aplicables en el conflicto interno.”¹⁵⁵

¹⁵⁴ CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. *Derecho internacional de los derechos humanos, derecho internacional de los refugiados y derecho internacional humanitario: Aproximaciones y convergencias*. IIDH-ACNUR, San José de Costa Rica 1995, p. 79.

¹⁵⁵ SEPÚLVEDA, César. *Estudios sobre Derecho Internacional y Derechos Humanos*. CNDH, México 1991, p. 93.

“Artículo 3

En caso de conflicto armado sin carácter internacional y que surja en el territorio de una de las Partes contratantes, cada una de las Partes contendientes tendrá obligación de aplicar por lo menos las disposiciones siguientes:

- 1) Las personas que no participen directamente en las hostilidades, incluso los miembros de las fuerzas armadas que hayan depuesto las armas y las personas que hayan quedado fuera de combate por enfermedad, heridas, detención, o por cualquiera otra causa, serán tratadas, en todas circunstancias, con humanidad, sin distingo alguno de carácter desfavorable basado en la raza, el color, la religión o las creencias, el sexo, el nacimiento o la fortuna, o cualquier otro criterio análogo.

A tal efecto, están y quedan prohibidos, en todo tiempo y lugar, respecto a las personas arriba aludidas:

- a) los atentados a la vida y la integridad corporal, especialmente el homicidio en todas sus formas, las mutilaciones, los tratos crueles, torturas y suplicios;
- b) la toma de rehenes;

- c) los atentados a la dignidad personal, especialmente los tratos humillantes y degradantes;
- d) las condenas dictadas y las ejecuciones efectuadas sin previo juicio por un tribunal regularmente constituido y dotado de las garantías judiciales reconocidas como indispensables por los pueblos civilizados.

2) Los heridos y enfermos serán recogidos y cuidados.

Podrá ofrecer sus servicios a las Partes contendientes cualquier organismo humanitario imparcial, tal como el Comité Internacional de la Cruz Roja.

Las Partes contendientes se esforzarán, por otra parte, por poner en vigor mediante acuerdos especiales algunas o todas las demás disposiciones del presente Convenio.

La aplicación de las disposiciones precedentes no producirá efecto sobre el estatuto jurídico de las Partes contendientes.”

El referido artículo 3º es considerado como “una *convención en pequeña escala* -un “miniconvenio”- que impone a los combatientes una serie de deberes orientados

a proteger a los miembros de la población civil y a quienes ya dejaron de combatir.”¹⁵⁶

Debido a su naturaleza, el Derecho Internacional Humanitario desde el principio encontraba aplicación en los conflictos armados entre Estados. Los organismos dedicados a aplicar esa rama jurídica entraban en operación cuando ocurría la contienda bélica entre dos o más países. Pero paulatinamente, y por razón misma de las cosas, se hizo necesario que el derecho humanitario rigiera en el caso de los conflictos armados internos, no internacionales, por ejemplo, en un caso claro de guerra civil en que se daban condiciones parecidas a las de una guerra internacional.¹⁵⁷

“El Derecho Internacional Humanitario es el conjunto de normas consuetudinarias y convencionales”¹⁵⁸ que se aplican a los conflictos armados internacionales e internos con el fin

¹⁵⁶ Defensoría del Pueblo. *Preguntas y Respuestas sobre el Derecho Internacional Humanitario*. Folleto, Santafé de Bogotá, Colombia 1995.

¹⁵⁷ SEPÚLVEDA, César. *Estudios sobre Derecho Internacional y Derechos Humanos*. Op. cit. p. 104.

¹⁵⁸ Defensoría del Pueblo. Op. cit.

de solucionar los problemas humanitarios generados por hostilidades. Dichas normas limitan los métodos y medios de guerra utilizados por las partes contendientes y otorgan protección a las personas y los bienes que esos conflictos afectan o pueden afectar.

Las normas consuetudinarias son las que han surgido de la costumbre, o sea, de una práctica común aceptada por los Estados como obligatoria; mientras que las convencionales son “las que hacen parte de los tratados.”¹⁵⁹

Aunque para una mejor y más completa definición haremos referencia a la que el doctor Swinarski expresa en su Introducción al Derecho Internacional Humanitario: “Es el cuerpo de normas internacionales de origen convencional y consuetudinario, específicamente destinado a ser aplicado en los conflictos armados internacionales o no internacionales y que limita, por razones humanitarias, el derecho de las partes en conflicto a elegir libremente los

¹⁵⁹ Ídem.

métodos y los medios utilizados en la guerra o que protege a las personas y los bienes afectados o que pueden estar afectados por el conflicto.”¹⁶⁰

Sin lugar a dudas podemos afirmar que el objetivo primordial del Derecho Internacional Humanitario “es la protección de la persona, por razones de humanidad, durante los conflictos armados, internacionales o internos.”¹⁶¹

El derecho Internacional Humanitario ha sido dividido en dos grandes ramas llamadas “Derecho de Ginebra” y “Derecho de La Haya”, sin que esto signifique que sean opuestos uno con respecto al otro, sino por el contrario, se interrelacionan y complementan recíprocamente.

El Derecho de Ginebra está dirigido fundamentalmente a “la protección internacional de las víctimas de los conflictos armados y su fuente se encuentra en el proceso de evolución

¹⁶⁰ GROS ESPIELL, Héctor. *Derechos Humanos y Vida Internacional*. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM – CNDH, México, 1995, pp. 86-87.

¹⁶¹ Ídem.

iniciado con el Convenio de Ginebra de 1864. Pero sus fuentes convencionales son hoy los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y los dos Protocolos Adicionales de 1977.”¹⁶²

En tanto que el Derecho de La Haya está “dirigido a la limitación de los medios y los métodos de combate,”¹⁶³ en otras palabras, limita la guerra, al determinar las armas que pueden utilizarse, los métodos y la forma.

Actualmente es posible considerar al Derecho Internacional Humanitario como el derecho que resulta de la existencia de conflictos armados, para proteger humanitariamente a las víctimas de dichas pugnas (Derecho de Ginebra) o para limitar los métodos y procedimientos utilizados en la controversia (Derecho de La Haya).

¹⁶² GROS ESPIELL, Héctor. *Derechos Humanos y Vida Internacional*. Op. cit. p. 87

¹⁶³ Ídem.

La aplicación del Derecho Internacional Humanitario no suprime ni disminuye las atribuciones que el Estado ejerce para conservar en todo su territorio el orden público, restablecerlo donde sea alterado, investigar los hechos punibles, acusar a los infractores y aplicar sanciones penales a quienes sean hallados responsables; ya que el Derecho Internacional Humanitario sólo limita y controla el empleo de la fuerza en el marco de los conflictos armados.

En las situaciones específicas previstas por el Derecho Internacional Humanitario, “las personas a que éste aplica gozan, *ab initio* de las garantías propias del Derecho Humanitario, sin perjuicio de que, subsidiariamente, estas mismas personas estén asimismo protegidas por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos que se mantiene en vigor.”¹⁶⁴

Por último, cabe agregar que el Derecho Internacional Humanitario es una rama paralela y al mismo tiempo

complementaria del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, ya que ambos persiguen el mismo fin: “la protección internacional de la persona humana”¹⁶⁵ “en su integridad y en sus derechos básicos.”¹⁶⁶ Y como se pudo apreciar, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos trabajan conjuntamente para lograr dicho fin.

¹⁶⁴ GROS ESPIELL, Héctor. *Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Derecho Internacional de los Refugiados*. Op. cit. p. 240.

¹⁶⁵ CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. *Derecho internacional de los derechos humanos, derecho internacional de los refugiados y derecho internacional humanitario: Aproximaciones y convergencias*. IIDH-ACNUR, San José de Costa Rica, 1995, p. 79.

¹⁶⁶ SEPÚLVEDA, César. *Estudios sobre Derecho Internacional y Derechos Humanos*. Op. cit. p. 97.

3.2 DIFERENCIACIÓN ENTRE REFUGIADOS, DESPLAZADOS Y APÁTRIDAS

Como ya se ha comentado, los refugiados son producto de la violencia generalizada¹⁶⁷ en su lugar de origen, y la consecuente violación masiva a derechos humanos. Sin embargo, como consecuencia de estos actos, también surgen otras figuras tales como los desplazados y los apátridas.

Ya que sin importar el tipo de conflicto, lo cierto es que la población civil se convierte en víctimas de la guerra. Sin embargo, “la Convención de Ginebra de 1951, principal instrumento internacional de la legislación de refugiados, no trata específicamente el tema de los civiles que huyen de un conflicto, aunque en los últimos años los principales movimientos de refugiados se han debido a guerras civiles y a la violencia étnica, tribal y religiosa. No obstante, el ACNUR

¹⁶⁷ Es importante señalar que la violencia generalizada es motivada la mayoría de las ocasiones por conflictos armados. Un conflicto armado es el enfrentamiento entre dos o más partes que recurren a la fuerza para resolver la controversia generada por la oposición de sus intereses o puntos de vista.

considera que las personas que huyen de estas condiciones y cuyo Estado no quiere o no puede protegerles, deberían considerarse como refugiados.”¹⁶⁸ Otros Instrumentos regionales tales como la Convención de la OUA en África y la Declaración de Cartagena en América Latina apoyan esta idea.

3.2.1 REFUGIADOS

Los refugiados son hombres, mujeres y niños forzados a abandonar sus países, temiendo por sus vidas o por su libertad,¹⁶⁹ “que han cruzado fronteras internacionales,”¹⁷⁰ internándose en otro país desconocido para ellos, tanto en costumbres como de sus leyes.

¹⁶⁸ Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, *Protegiendo a los refugiados*, Ginebra, Edición 2003, p. 9.

¹⁶⁹ ACNUR. *El derecho de buscar asilo*. Folleto, 1995.

¹⁷⁰ ACNUR. *Refugiados I-96*. Revista no. 91, p. 5.

La problemática de los refugiados generalmente tiene su origen en las confrontaciones políticas, en los disturbios sociales y en los conflictos armados; para tratar de atenuar sus sufrimientos se ha creado una rama del derecho que se especializa en la atención de los refugiados, esta rama del derecho es el Derecho Internacional de los Refugiados.¹⁷¹

Como lo señaló desde la década de los setentas del siglo XX el distinguido internacionalista mexicano Don César Sepúlveda “puede considerarse al derecho de los refugiados como un brazo del derecho internacional de los derechos humanos, pues también, como en el caso del derecho humanitario, está basado en esos derechos fundamentales.”¹⁷² Sin embargo, por su especialización y los organismos que se encargan de su aplicación y protección, tiene “su propia fisonomía, es una rama que debe tratarse de

¹⁷¹ Algunos autores, como Augusto Cançado Trindade, señalan que el derecho de los refugiados es una de las tres vertientes (junto con el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos) de la protección internacional de los derechos de la persona humana. *Las tres vertientes de la protección internacional de los derechos de la persona humana*, Editorial Porrúa y Universidad Iberoamericana, México, 2003.

¹⁷² SEPÚLVEDA, César. *Derecho Internacional*. Editorial Porrúa, 1ª edición 1960, 26ª edición, México 2009, p. 541.

manera independiente, conectada sin embargo de alguna manera a los derechos humanos.”¹⁷³

No obstante, “para poder alcanzar su objetivo, el Derecho de los Refugiados, debe mantener un carácter estrictamente humanitario y apolítico.”¹⁷⁴ El reconocimiento de una persona como refugiada es un acto de carácter humanitario y no político, inspirado en el principio de protección internacional y en la no discriminación.¹⁷⁵

Como lo señala Michael Dummett: “Todo ser humano tiene derecho a ponerse a salvo de la persecución: negar refugio a los perseguidos es negarles algo que se les debe; es una injusticia manifiesta.”¹⁷⁶

¹⁷³ Ídem

¹⁷⁴ FRANCO, Leonardo, *El Derecho internacional de los Refugiados y su aplicación en América Latina*, Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, México, 1983, p.2.

¹⁷⁵ ACNUR. *Refugiados III-1995*. Revista no. 89, p. 23.

¹⁷⁶ DUMMETT, Michael. *Sobre inmigración y refugiados*. Ediciones Cátedra, Madrid 2004, p. 44.

Algunas de las definiciones que se han dado respecto a la figura del refugiado son las siguientes:

Refugiados. I. (Del. latín *refugium* y éste de *refugere*: huir, escaparse.) Personas que, como consecuencia de conflictos internos o externos u otros acontecimientos que alteren seriamente el orden público de su país de origen, de violaciones masivas y persistentes de los derechos humanos, de persecuciones por motivos o delitos políticos o del temor a ser perseguidas por otros motivos, huyen de su país para buscar refugio y protección fuera del mismo.¹⁷⁷

Refugiados (f. *Refugiés*, i. *refugees*), término internacional, personas desplazadas de su país.¹⁷⁸

Refugiado: Persona que, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas o pertenencia a un determinado grupo social, está fuera de su país de nacionalidad y no puede o no quiere acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviere su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

¹⁷⁷ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano P-Z*, 2ª edición revisada y aumentada, Editorial Porrúa y UNAM, México, 2004, pp. 3236-3237.

Las fuentes de esta definición son la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados aprobada en 1951 y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados aprobado en 1967.¹⁷⁹

El ACNUR define a los refugiados como aquellos que han huido de su país por temores fundados de ser perseguidos por motivos de raza, religión, nacionalidad, opinión política o pertenencia a un grupo social y que no pueden o no quieren regresar a éste.¹⁸⁰

Una de las definiciones más completas sobre los refugiados es la proporcionada por la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, ya que expresa que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considera también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque “su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas

¹⁷⁸ OSMANČZYK, Edmund, *Enciclopedia Mundial... op. cit.*, p. 938.

¹⁷⁹ ACNUR. *Determinación de la condición de refugiado*. Ginebra 1989, p. 54.

¹⁸⁰ ACNUR. *El derecho de buscar asilo*. Folleto, 1995.

por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos y otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.¹⁸¹

Esta conceptualización además de complementar la figura del refugiado establecida por la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, señala los motivos que generan a las migraciones masivas, a saber, los conflictos armados, la violencia generalizada y la violación de los derechos humanos.¹⁸² Así como la preeminencia de la preservación de la vida, la seguridad y la libertad.¹⁸³

¹⁸¹ Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados. *Compilación de Instrumentos Jurídicos Internacionales: Principios y Criterios Relativos a Refugiados y Derechos Humanos*, ACNUR, San José, Costa Rica, 1992, p. 369.

¹⁸² Por primera vez se resalta de manera indirecta la importancia del respeto hacia los derechos humanos de las personas.

¹⁸³ Esta conceptualización se recogía en la figura de refugiado que se señalaba en la Ley General de Población en su artículo 42, fracción VI “Refugiado es el extranjero que se interna en territorio nacional para proteger su vida, seguridad o libertad cuando hayan sido amenazadas por violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en su país de origen.”

La aportación que realiza el Sistema Interamericano al Derecho Internacional de los Refugiados constituye un gran avance debido a que en ella se recoge la llamada “definición ampliada”¹⁸⁴ nacida en la *Convención de la Organización para la Unidad Africana sobre los problemas específicos de los refugiados en África* de 1969, por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África, adoptada por la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno en su sexto periodo ordinario de sesiones, en Addis Abeba, el 10 de septiembre de 1969, entrada en vigor el 20 de junio de 1974,¹⁸⁵ que en su artículo 1, numeral 1, señala que:

“1. A los efectos de la presente Convención, el término “refugiado” se aplicará a toda persona que, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de

¹⁸⁴ RUIZ DE SANTIAGO, Jaime, “Derechos Humanos, Derecho de los Refugiados: Evolución y convergencias”, en *Las tres vertientes de la protección internacional de los derechos de la persona humana*, Cançado Trindade, Augusto (Coord.) Editorial Porrúa y Universidad Iberoamericana, México, 2003, p. 93.

¹⁸⁵ Cfr. <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1270.pdf?view=1> (Consultado 27 enero 2012).

raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda, a causa de dichos temores, no quiera regresar a dicho país.”¹⁸⁶

En esta primera parte se plasma la definición del término de refugiado señaladas en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967; es en el numeral 2 donde se amplía el término de refugiado para quienes se ven obligados a abandonar el lugar de su residencia debido a acontecimientos que perturben el orden público:¹⁸⁷

“2. El término “refugiado” se aplicará también a toda persona que, a causa de una agresión exterior, una ocupación o una dominación extranjera, o de

¹⁸⁶ Cfr. <http://www.intermigra.info/extranjeria/archivos/legislacion/ConvOUA.pdf> (Consultado 27 enero 2012).

¹⁸⁷ GUERRERO VERANO, Martha Guadalupe. *El refugiado en el contexto jurídico mexicano*. UNAM Tesis, México 2013, p. 17.

acontecimientos que perturben gravemente el orden público en una parte o en la totalidad de su país de origen, o del país de su nacionalidad, está obligada a abandonar su residencia habitual para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o del país de su nacionalidad.”

Esta ampliación en la Convención de la Organización para la Unidad Africana fue originada por los éxodos masivos efectuados en el continente africano por la “ocupación o dominación extranjera” que se vivió en esa región en la década de los años sesentas del siglo XX.¹⁸⁸

La Declaración de Cartagena sobre Refugiados, adoptada por el “Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas jurídicos y humanitarios”, celebrado en Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984, en su conclusión Tercera señala que debido a la experiencia

¹⁸⁸ *Ibíd.* p. 18

centroamericana, es necesaria la extensión del concepto de refugiado contenido en la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, tomando en consideración las características propias de la región y el precedente de la Convención de la Organización de la Unidad Africana¹⁸⁹, y se le agrega el factor de la protección de los derechos humanos cuando han sido vulnerados por la violencia generalizada.

Por lo que se señala que lo adecuado es que “se considere también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.”

¹⁸⁹ <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1270.pdf?view=1> (Consultado 29 enero 2012).

VARIANTES DE REFUGIADO

A la figura de refugiado generalmente aceptada, se le puede agregar dos variantes, que son: “**refugiado *prima facie***” y “**refugiado *sur place***”.

El “**refugiado *prima facie***” es miembro de un grupo numeroso de personas que se ven en la necesidad de movilizarse debido a causas adversas; el estatuto *prima facie* se concede cuando “grupos enteros de personas están afectados por circunstancias lo suficientemente graves como para considerar a cada miembro de ese grupo como refugiado.”¹⁹⁰ Además de que se dispone de poco tiempo como para examinar cada caso en particular.

Las características de los refugiados *prima facie* concuerdan con algunas de las consideraciones que el derecho interamericano les otorga a los refugiados, como es

¹⁹⁰ ACNUR. *Determinación de la condición de refugiado*. Ginebra, 1989, p. 54.

el caso de considerar a todos los miembros del grupo como refugiados, debido a que el proceso de determinación individual es prácticamente imposible.

El “**refugiado *sur place***” es aquella “persona que no era un refugiado cuando salió de su país de origen, pero que debido a circunstancias surgidas durante su ausencia, se convierte en refugiado posteriormente.”¹⁹¹ Lo que provoca que ya no puedan o no quieran regresar a su lugar de origen por la inseguridad y conflictos que se viven en su país; por lo que prefieren continuar en donde se encuentran o buscar refugio en otro lugar.

Los refugiados con estas características son, comparados con los refugiados *prima facie*, una proporción bastante menor, ya que son pocas las personas que estando en el exterior se ven inmersas en estas condiciones de manera repentina.

¹⁹¹ Ídem

3.2.2 DESPLAZADOS

Los desplazados son grupos de individuos que debido a la violencia generalizada y violación masiva a derechos humanos se ven en la necesidad de abandonar sus hogares y desplazarse a otro lugar, dentro del propio territorio del Estado. Mientras que los refugiados también se ven obligados a abandonar sus hogares, pero, a diferencia de los desplazados, cruzan fronteras internacionales para internarse en territorio de otro Estado, en busca de refugio.¹⁹²

Dependiendo de la forma en que se trasladen, serán considerados como desplazados o refugiados. Por lo regular, los refugiados primeramente son desplazados, ya que en un principio, prefieren desplazarse a otro lugar, dentro del territorio de su Estado, pero sin abandonarlo,¹⁹³ y es hasta

¹⁹² GUERRERO VERANO, Martha Guadalupe. "Los refugiados y el derecho de asilo en el contexto internacional" Op. cit. p. 83.

¹⁹³ Este desplazamiento de la población dentro del mismo territorio se debe a que los desplazados no quieren alejarse demasiado de su lugar de origen, ya que guardan la esperanza de regresar lo más pronto posible a hogar.

que ya no tienen más opciones, que deciden cruzar las fronteras internacionales,¹⁹⁴ convirtiéndose de esta manera en refugiados.

“Los desplazados internos huyen de sus hogares por las mismas razones que los refugiados, pero permanecen dentro de su país y están por tanto sujetos a las leyes de ese Estado.”¹⁹⁵ Por esta razón, y al no haber legislación internacional en este sentido, se menciona que respecto a la situación de los desplazados existe “cierto *vacío legal* dentro del actual marco del derecho y la asistencia humanitarios,”¹⁹⁶ por lo que “se ha abierto desde hace algunos años un debate internacional con el fin de dilucidar cómo ayudar mejor a los desplazados internos y quién debería responsabilizarse de su atención.”¹⁹⁷

¹⁹⁴ Cuando se convierten en refugiados procuran asentarse en comunidades próximas a la frontera debido a que se sienten más vinculados a su hogar entre más cerca se encuentren de la frontera.

¹⁹⁵ UNHCR. *Protegiendo a los refugiados*. Edición 2003, Ginebra, p. 9

¹⁹⁶ ACNUR. *Los refugiados en cifras*. Edición 2005, Ginebra, p. 12

¹⁹⁷ Ídem

Con esto no se trata de responsabilizar a alguien en particular, sino más bien se trata de procurar una atención digna y eficiente a favor tanto de los desplazados como de los refugiados. Aunque se debe estar consciente de que la protección de los desplazados es un tanto más delicada debido a que se encuentran dentro del territorio en conflicto.

Este grupo también cuenta con el apoyo del ACNUR, ya que éste “también brinda protección o asistencia a determinados grupos no incluidos en su mandato original. Entre ellos se incluye a los llamados desplazados internos, víctimas de situaciones similares a las de los refugiados pero que han permanecido en su propio país en lugar de cruzar una frontera.”¹⁹⁸ Sin embargo, la ayuda que el ACNUR brinda a las personas pertenecientes a este grupo no abarca la totalidad del mismo, ya que es difícil apoyar a toda la población en esta situación, ya sea porque el gobierno del

¹⁹⁸ Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados. *Los refugiados en...* Op. cit. p. 12.

Estado les dificulta el acceso, o bien porque no se cuenta con los recursos suficientes.

El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) también se ha preocupado por este grupo de personas.

De acuerdo con los datos del ACNUR, en el año 2002 hubieron “cerca de 5,8 millones de desplazados internos, víctimas de situaciones similares a las de los refugiados pero que han permanecido en su propio país en lugar de pasar a un Estado vecino.”¹⁹⁹ Mientras que para el año 2004 se calculaba que “unos tres millones de personas se convirtieron en desplazados a causa de distintos conflictos, principalmente en Sudán, la República Democrática del Congo y Uganda.”²⁰⁰

En el 2006, el ACNUR calculaba que existían aproximadamente 23,7 millones de desplazados internos, la

¹⁹⁹ UNHCR. *Los refugiados en cifras*. Edición 2003, Ginebra, p. 12

²⁰⁰ ACNUR. *Refugiados*. Revista N° 129. Año 2005, p. 7

mitad de esta cantidad se encontraba en África y sólo se apoyaba a 6,6 millones de personas pertenecientes a este grupo.²⁰¹ En junio de 2008 se dio a conocer el resultado de un estudio que señalaba que había “26 millones de desplazados internos por causa de conflictos o persecución.”²⁰²

Mientras que de acuerdo con estimaciones del Observatorio sobre el Desplazamiento Interno (IDMC), a fines de 2012, “el número total de personas desplazadas por conflictos armados, violencia generalizada y violaciones de derechos humanos era de unos 28,8 millones, la cifra mayor en más de dos decenios.”²⁰³

Como se puede apreciar en el lapso de cuatro años, el número de desplazados internos se incremento en casi tres millones.

²⁰¹ UNHCR. *Los desplazados internos preguntas y respuestas*. UNHCR, Edición 2006, p. 7

²⁰² http://www.acnur.org/index.php?id_pag=7700 (Consultado el día 25 de febrero de 2011).

²⁰³ ACNUR. *Desplazamiento El Nuevo reto del Siglo XXI*. UNHCR-ACNUR, 2012 p. 21

Hasta el momento casi no existen instrumentos internacionales relacionados con el desplazamiento que protejan a estas personas, solo hay algunos principios y declaraciones, como la *Declaración del Comité Internacional de la Cruz Roja sobre personas desplazadas*,²⁰⁴ del 4 de noviembre de 2010, y los *Principios rectores de los desplazados internos*, emitidos por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas.²⁰⁵

²⁰⁴ <http://www.icrc.org/spa/resources/documents/statement/united-nations-internally-displaced-persons-statement-2010-11-04.htm> (Consultado el 20 de enero de 2014).

²⁰⁵ <http://www.idpguidingprinciples.org/> (Consultado el 21 de enero de 2014.)

3.2.3 APÁTRIDAS

Otro grupo²⁰⁶ con el que nos encontramos es el de los “**apátridas**”, personas que no son reconocidos como ciudadanos por ningún Estado. Existen “situaciones jurídicas y fácticas que han propiciado la pérdida de nacionalidad y en consecuencia el surgimiento de apátridas.”²⁰⁷

Un Estado puede despojar de su nacionalidad²⁰⁸ a una persona de manera arbitraria, ya que “no existe ninguna norma internacional, ni siquiera de Derecho Internacional particular, que establezca el derecho humano a obtener una nacionalidad determinada o el derecho a mantener una nacionalidad que se posee.”²⁰⁹

²⁰⁶ Que no necesariamente surge como consecuencia de los conflictos armados ni de violaciones masivas a sus derechos humanos; sin embargo, es conveniente mencionarlos debido a esos casos en los que sí son producto de conflictos armados

²⁰⁷ MANSILLA Y MEJÍA, María Elena. “Tres problemas del Derecho de Extranjería”. CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo de Jesús (Coordinador General), *Temas de Derecho Internacional Privado*, SEGOB, México 2006, p. 18.

²⁰⁸ La nacionalidad es el vínculo jurídico que une a un Estado con el individuo, siendo el individuo el sujeto pasivo (porque él recibe la nacionalidad que el Estado le otorga) y el Estado el sujeto activo ya que dentro de sus facultades se encuentra el reconocimiento de sus nacionales.

²⁰⁹ MARIÑO, Fernando. *Derecho de Extranjería, Asilo y Refugio*. Op. cit. p. 113

La pérdida de la nacionalidad también puede deberse a la disolución de Estados, a problemas administrativos o de procedimiento o a la ausencia de un registro civil en situaciones de conflicto.

En los últimos años se ha presentado la apatridia también originada por problemas climatológicos, que destruyen y desaparecen islas enteras,²¹⁰ por lo que el fenómeno se manifiesta de manera inusual también para los migrantes climatológicos.

A pesar de que el ACNUR asiste a los gobiernos en la preparación y aplicación de leyes para resolver el problema de la apatridia, “el Derecho Internacional general no impone a los Estados la obligación jurídica de no privar nunca de su nacionalidad a una persona que ya la posea, ni la de atribuir siempre tal nacionalidad a una persona, aunque al no hacerlo esa misma persona se convierta en apátrida,”²¹¹ ya

²¹⁰ <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/6927>
(Consultado 1º de junio de 2011).

²¹¹ Ídem.

que este acto unilateral es una facultad exclusiva de los Estados.

Como ya se mencionó, el apátrida es aquella persona “que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación.”²¹² Los apátridas pueden deber su condición a diversas causas, entre las que se encuentran las siguientes:

- No desean adquirir nacionalidad alguna.
- Al momento de la desintegración o desaparición de su Estado, la persona se queda sin nacionalidad en tanto adquiere otra.
- Algunos refugiados que en principio “no eran técnicamente apátridas, prefirieron serlo antes de volver a su patria.”²¹³

²¹² Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, artículo 1 frac. 1

²¹³ VILLANUEVA LARA, Raúl. “Refugiados y ciudadanos en la Comunidad Europea”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 42 México, Primavera 1994, p. 66

- Aquellas personas que son privadas de su nacionalidad por parte del gobierno de su país.
- Quienes han cambiado su nacionalidad e incumplen con “las normas del nuevo Estado al que pertenece.”²¹⁴
- Grupos de personas que en contra de su voluntad son llevados a otros Estados donde no se les atribuye la nacionalidad y pierden el vínculo de la nacionalidad efectiva con el Estado de origen.
- Los hijos de personas que han sido privadas de su libertad en territorio extranjero y el Estado receptor no les proporciona la Nacionalidad.

De acuerdo con algunos testimonios proporcionados al personal del ACNUR, “algunas veces los niños nacen apátridas y lo siguen siendo

²¹⁴ MANSILLA Y MEJÍA, María Elena. Op. cit. p. 19.

toda su vida”²¹⁵ debido a que sus padres infringieron las leyes de inmigración, fueron detenidos y encarcelados, y a los niños no se les atribuye ninguna nacionalidad “porque no hay un estado que los acepte como ciudadanos.”²¹⁶

Los problemas a los que se deben de enfrentar las personas que no cuentan con nacionalidad alguna es que en muchas ocasiones no pueden llevar una vida normal, es decir, no pueden ir a la escuela porque no tienen documentos, tampoco pueden viajar al extranjero porque carecen de pasaporte. No pueden acceder a servicios bancarios ni adquirir propiedades inmobiliarias, no pueden trabajar legalmente, por lo que en ocasiones son explotados como mano de obra barata.²¹⁷

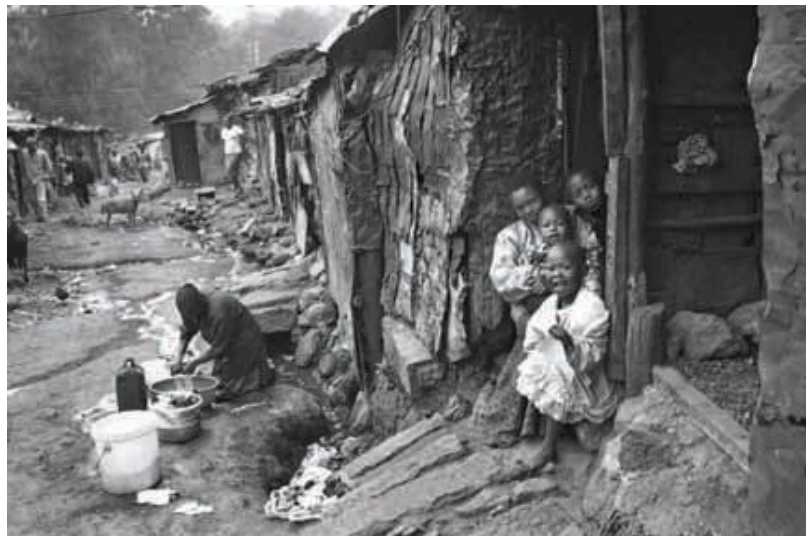
²¹⁵ <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/6927> (Consultado 1º de junio de 2011).

²¹⁶ Ídem

²¹⁷ Ídem

Pero lo más lamentable es que “si alguien los roba o los viola, quizás se encuentren con que no pueden poner una denuncia puesto que legalmente no existen, y la policía les exige una identidad para poder abrir una investigación.”²¹⁸

Cómo se puede apreciar, los apátridas se encuentran en condiciones vulnerables, por lo que el ACNUR también presta ayuda a éstos grupos.



Muchos de los 100.000 nubios traídos desde Sudán a Kenia por los británicos durante la época colonial llevan una vida difícil, la mayoría en la barriada Kibera de Nairobi, dado que no han sido reconocidos como ciudadanos keniatas de pleno derecho y ya no tienen ningún vínculo con Sudán.²¹⁹

²¹⁸ Ídem

²¹⁹ Fotografía y texto obtenidos en: Revista *Refugiados* no. 135. 2007, ACNUR, Ginebra 2007, p. 7.

Debido a que “con frecuencia, los problemas de los refugiados y apátridas se solapan, la Asamblea General de la ONU otorgó al ACNUR un mandato para hacer frente a la apatridia en 1974. La agencia recibió el encargo concreto de proporcionar asistencia legal a los apátridas y de ayudar a frenar y reducir la apatridia en todo el mundo.”²²⁰

Es difícil establecer cifras exactas de las personas que se encuentran como apátridas, no obstante, en el año 2005 los informes más creíbles señalaban que podía haber aproximadamente 9 millones de personas apátridas repartidas por todo el mundo;²²¹ y para el año 2007, el ACNUR manejaba “una cifra oficial de 5,8 millones de apátridas en 49 países. Sin embargo, la agencia piensa que el total real podría estar más cercano a los 15 millones.”²²²

²²⁰ Ibid. p. 14

²²¹ Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, *Los refugiados en...Op. cit.* p. 13

²²² <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/6927> (Consultado 1º de junio de 2011).

Para el 2012 “se calcula que la apatridia afectó a al menos 10 millones de personas.”²²³ No obstante, los datos proporcionados al ACNUR por parte de los gobiernos se limitan “a 3,3 millones de apátridas en 72 países.”²²⁴

Los tratados relacionados con la situación de los apátridas son: la Convención de 1954 sobre el Estatuto de los Apátridas y la Convención para reducir los casos de apatridia de 1961.

3.3 CASOS PARTICULARES DE MIGRACIÓN

Del flujo de personas que se trasladan a otro lugar por diversos motivos, los refugiados y los solicitantes de asilo constituyen una porción menor que los migrantes por otras causas; “esos desplazamientos, además, obedecen a un

²²³ ACNUR Tendencias Globales 2012
<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2013/9180> (Consultado 21 de enero de 2014).

²²⁴ Ídem.

abanico de causas y/o proyectos considerablemente variado: se emigra por muy diferentes razones y de formas muy diferentes.”²²⁵ Sin embargo, es común que utilicen medios de transporte similares que los demás migrantes y rutas de traslado que en la mayoría de las ocasiones están expuestos a ser engañados y vejados por *polleros*²²⁶, traficantes de personas, que muchas de las veces los abandonan sin llegar al destino deseado.

O en otros casos, se exponen a caer en manos de tratantes de personas, antes eran los tratantes de blancas, pero en la actualidad, se exponen a tratantes no solo de mujeres, sino de menores e incluso de órganos.

“Migrantes y refugiados frecuentemente viajan lado a lado, usando las mismas rutas y medios de transporte.”²²⁷ De cualquier manera, indistintamente de las causas que

²²⁵ LUCAS, Javier de, “El marco jurídico internacional de las migraciones”, en MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando M. (Coord.) *Un mundo sin desarraigo: el Derecho Internacional de las migraciones*. Editorial Catarata, Madrid, 2006, p. 34.

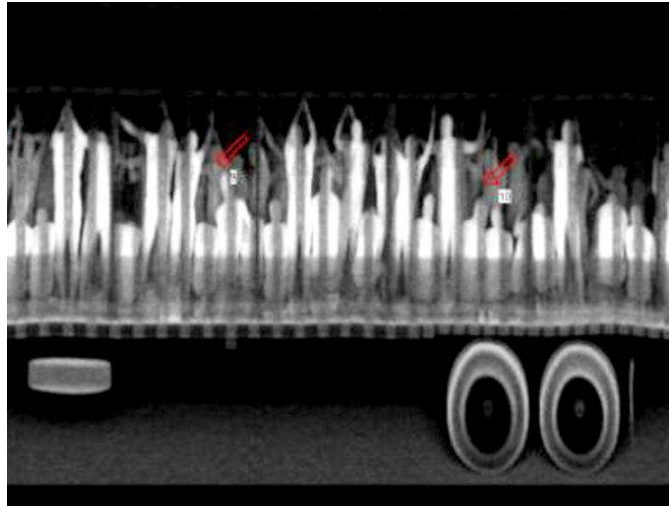
²²⁶ *Pollero* es la denominación que se le da en México a los traficantes de personas.

²²⁷ <http://www.acnur.org/t3/que-hace/asilo-y-migracion/> (Consultado 18 mayo 2011).

originaron su traslado, son migrantes, y al llegar de manera ilegal a otros Estados son tratados despectivamente no solo por las autoridades, sino también por la población local, lo que origina un problema mayor, sobre todo en el caso de los refugiados, quienes se han visto en la necesidad de salir de sus lugares de origen principalmente por los conflictos armados, la violencia generalizada y la violación a derechos humanos.

En este sentido, los más perjudicados son los refugiados, ya que no solo deben de soportar la violencia y las humillaciones en su país, sino que además, deben de buscar salidas que les permitan salvaguardar sus vidas e integridad, por lo que llegan a lugares desconocidos para ellos, tanto de culturas, tradiciones, leyes como en muchos de los casos de lenguaje; llegan a un entorno completamente diferente al suyo y aunado a eso, deben de soportar el desdén de los pobladores del Estado receptor, que en muchos de los casos es muy grande.

Sin contar que para trasladarse, lo tienen que hacer en condiciones no adecuadas, algunas de las cuales se pueden considerar como inhumanas, como lo es viajar hacinados en las cajas de los tráileres.²²⁸



229

²²⁸ En México es muy frecuente que las autoridades migratorias y policiales descubran transportes que llevan gran cantidad de migrantes, principalmente de origen centroamericano, que pretenden llegar a los Estados Unidos. Tan solo en el mes de mayo de ese año, 2011, se detuvieron a casi 600 migrantes que viajaban rumbo a Estados Unidos; el 18 de mayo se publicó en diversos medios de comunicación la noticia de la detención de 513 migrantes: “Elementos de la Procuraduría General de Justicia del Estado (PGJE) en Chiapas, de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC) y de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal (SSPM), aseguraron ayer a 513 inmigrantes que viajaban hacinados en dos tráileres hacia Estados Unidos.” Periódico *El Independiente de Hidalgo*, miércoles 18 de mayo de 2011, p. 20. “...El hallazgo ocurrió después de que los choferes de los vehículos no se detuvieran en un retén ubicado a las afueras de Tuxtla Gutiérrez. Las autoridades los persiguieron y alcanzaron. En ese momento y mediante un equipo de rayos X encontraron a los indocumentados. Entre las personas rescatadas se encontraban chinos, japoneses, nepalíes, indios, salvadoreños, hondureños y dominicanos.” Periódico *Excelsior. El periódico de la vida nacional*. Miércoles 18 de mayo de 2011, pp. Primera, 17. Y tan solo unos días después, “Elementos de la policía de Comitán, Chiapas, detuvieron a dos presuntos *polleros* cuando transportaban en un vehículo a 70 inmigrantes, entre ellos tres asiáticos, un hindú y 66 guatemaltecos.” Periódico *El Independiente de Hidalgo*, domingo 29 de mayo de 2011, p. 20.

²²⁹ Fotografía obtenida de http://kiosko.net/mx/2011-05-18/np/mx_excelsior.html

3.3.1 MIGRANTES ECONÓMICOS

Además de las variantes de refugiado mencionadas, encontramos a las personas cuyo desplazamiento tiene su origen en las desigualdades económicas, en el inequitativo reparto de la riqueza, personas que huyen de condiciones penosas de vida,²³⁰ al llamado “**refugiado económico**,” quien en realidad es un “**migrante económico**.” Es difícil distinguir con claridad entre refugiado y migrante económico, debido a que “la estrecha relación entre factores políticos y económicos confunde algunas veces el problema de los refugiados con el problema de las migraciones económicas.”²³¹

Esta “situación de confusión que se ha creado perjudica a los verdaderos solicitantes de refugio, cuyos derechos específicos se ven diluidos en el marco de los

²³⁰ GORTÁZAR ROTAECHE, Cristina, *La protección internacional... Op. cit.*, p. 222.

²³¹ ARBOLEDA, Eduardo, “El ACNUR, las migraciones internacionales y el derecho de asilo”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 42, México, Primavera 1994, p. 148.

derechos de los inmigrantes;”²³² debido a que en muchos Estados, al no haber una normatividad lo suficientemente específica, que identifique a los refugiados de los migrantes económicos, el tratamiento que se le proporciona es general, ya que no existe una distinción real entre los derechos de los refugiados en comparación con demás migrantes.

Analizando las causas que propician la migración encontramos que “frecuentemente el descontento económico que impulsa a emigrar origina también protesta o resistencia contra el sistema de gobierno, que perpetua o tolera situaciones de injusticia que es incapaz de corregir.”²³³ Sin embargo, pese al descontento que el migrante económico pueda sentir hacia las condiciones económicas y sociales que se viven en su Estado, “disfruta de la protección del gobierno de su país de origen”²³⁴, lo que no ocurre con el

²³² FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Francisco, et al, *Los refugiados en España*, Ministerio de Asuntos Sociales, INSENSO/IEPALA, Madrid, diciembre 1994, p. 100

²³³ O’HARA, Grainne, *La cuestión de los refugiados*, Instituto Nacional de Migración, 2ª reimpresión, México, 1997, p. 211.

²³⁴ ACNUR. *Protegiendo a los refugiados: preguntas y respuestas*. ACNUR Ginebra 2001, p. 8.

refugiado; ya que “un inmigrante por motivos económicos suele abandonar su país de forma voluntaria para buscar una vida mejor. En caso de que decidiese volver a su país de origen, seguirá gozando de la protección de su gobierno. Los refugiados huyen debido al temor de ser perseguidos y no pueden volver a sus hogares y gozar de seguridad mientras exista tal amenaza.”²³⁵

Cuando los migrantes económicos abandonan su lugar de origen para ir en busca de una vida mejor, lo hacen de manera voluntaria,²³⁶ conscientes de que la decisión que están tomando es la más adecuada no solamente para ellos, sino también para sus familias, y asumiendo las consecuencias que sus actos pudieran ocasionarles a futuro; pero también, parten con la confianza de que si en determinado momento las cosas no resultan como las habían

²³⁵ ACNUR. *Protegiendo a los refugiados: preguntas y respuestas*. ACNUR Ginebra 2003, p. 10.

²³⁶ Aunque mucho se polemice respecto a que si verdaderamente los migrantes tienen la opción de elegir irse de sus hogares en pos de un mejor nivel de vida, o si han sido orillados a marcharse porque en su país no se les proporcionan las oportunidades necesarias para tener un nivel de vida digno, o por lo menos, con las mínimas condiciones para satisfacer las necesidades básicas.

planeado, pueden regresar a su país a seguir disfrutando de la seguridad que les ofrece su propio gobierno.

Situación muy distinta por la que atraviesan los refugiados, ya que ellos no tienen la opción de elegir para lograr una vida mejor, lo único que ellos tienen es la lucha por preservar su vida; los refugiados son orillados a dejar todo lo que tienen para ir a otro lugar no buscando mejoría económica, por lo que ellos se van es porque tienen deseos de seguir viviendo. Además, no tienen alternativa alguna de regresar a su país si en el extranjero no les va bien (a menos que en la región se haya restablecido la paz). Los refugiados deben adaptarse a lo que encuentren, mientras que los migrantes económicos se aventuran solamente.²³⁷

Para el migrante económico no es la violencia generalizada en su país lo que lo hace abandonar su lugar de origen, es la falta de trabajo, los bajos recursos con que

²³⁷ No obstante, hay que reconocer que muchas veces las circunstancias por las que tienen que atravesar para lograr sus fines, puede llegar a costarles la vida, sobre todo si para llegar al lugar de destino tienen que cruzar ríos, desiertos o mares.

cuenta lo que lo motiva a buscar un ingreso mayor en otro país. Esta situación es muy común a nivel internacional, sobre todo en los países “en vía de desarrollo”, cuya gran parte de su población intenta ingresar, muchas veces de manera ilegal, a países “desarrollados”²³⁸ en busca de un mejor ingreso económico.

Si a lo anterior le agregamos que “la creciente brecha económica entre el Norte y el Sur, las presiones de la pobreza y las aspiraciones a una vida mejor, constituyen elementos que, conjugados con los avances tecnológicos en transporte e información, han dado lugar a estos movimientos de personas.”²³⁹

²³⁸ Los términos “países en vía de desarrollo” y “países desarrollados” corresponden a términos tales como “Sur” y “Norte”, respectivamente.

²³⁹ ARBOLEDA, Eduardo, “El ACNUR, las migraciones internacionales y el derecho de asilo”... Op. cit., p. 147.



Inmigrantes esperanzados

atraviesan el desierto mexicano al sur de la frontera de EE.UU. Durante las guerras centroamericanas, muchos refugiados siguieron rutas parecidas.²⁴⁰

Otros factores deben ser tomados en consideración, tales como “la globalización de la economía a escala mundial, la creciente interdependencia entre países y los fuertes desequilibrios entre el norte y el sur han propiciado el aumento de corrientes migratorias internacionales por causas laborales;”²⁴¹ ya que esa misma “movilidad es un rasgo estructural dominante, porque es la expresión misma

²⁴⁰ Fotografía y texto obtenidos en: Revista *Refugiados* no. 136 , 2007, p. 24

²⁴¹ DÁVALOS MARTÍNEZ, Héctor, *Protección de los derechos humanos de los migrantes en la zona fronteriza*, Asuntos migratorios en México, Instituto Nacional de Migración, 2ª reimpresión, México, 1997, p. 141.

del proceso de la globalización dominante”²⁴² en nuestros días.

Aunado a esto, nos encontramos con que “algunos sectores de las sofisticadas economías industrializadas requieren de la mano de obra poco calificada de las regiones menos favorecidas. El resultado es la migración económica,”²⁴³ la cual se manifiesta en prácticamente todos los ámbitos económicos y en todos los continentes, principalmente en las economías llamadas “desarrolladas”, a donde llegan una gran cantidad de migrantes económicos procedentes de economías “en vías de desarrollo”, cruzando fronteras de manera ilegal.

“La migración de quienes buscan trabajo y mejores condiciones de vida tiene un impacto que rebasa, con mucho, el ámbito individual, familiar y de las localidades

²⁴² LUCAS, Javier de, “El marco jurídico internacional de las migraciones”, en MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando M. (Coord.), *Un mundo... Op. cit.*, p. 34.

²⁴³ AGUAYO, Sergio. *El éxodo centroamericano, consecuencias de un conflicto*. SEP Cultura, México 1985, p. 65.

receptoras y expulsoras. La reacción ante la migración trasciende a planos regionales, nacionales e internacionales; de ahí la importancia de situar con precisión sus causas y efectos, en particular en el ámbito de los derechos humanos.”²⁴⁴ El identificar adecuadamente los grupos migratorios, atendiendo a las causas que los generaron, podría evitar circunstancias que se presten a malas interpretaciones.

La confusión entre refugiados y migrantes económicos provoca en los países desarrollados una creciente falta de sensibilidad hacia los problemas de los refugiados, ya que los ven como una carga, más que como personas necesitadas de ayuda. Muchas personas, incluso parte de la población de los Estados receptores, ven a los refugiados, así como a los migrantes económicos, como competidores que tratan de quitarles sus puestos de trabajo, lo que ahonda el rechazo hacia ellos.

²⁴⁴ DÁVALOS MARTÍNEZ, Héctor, *Protección de los derechos...* Op. cit. p. 143.

Es importante dilucidar que los migrantes económicos son consecuencia de las pobres economías en sus países de origen, mientras que los refugiados lo son de las violaciones a los Derechos Humanos, afortunadamente, “los esfuerzos internacionales se han dirigido a mejorar la condición de los refugiados,”²⁴⁵ más no así las de los migrantes económicos ya que esta situación debe de ser tratada por cada uno de los gobiernos a los que pertenecen.

MOVIMIENTOS MIXTOS

Los movimientos mixtos se han desarrollado en los últimos años, estos son los flujos de personas que dejan sus hogares para trasladarse a otros Estados, ya sea por causas económicas, o por huir de la violencia generalizada que existe en sus lugares de origen.

²⁴⁵ SEPÚLVEDA, César. *Estudios sobre Derecho Internacional... Op. cit.* p. 115.

3.3.2 MIGRANTES CLIMATOLÓGICOS

Para finalizar, cabe señalar a otro grupo de migrantes que ha surgido en los últimos años, los llamados “**refugiados climáticos**”, Como hemos analizado anteriormente, los refugiados son personas que se ven en la necesidad de abandonar su lugar de origen debido a conflictos armados, violencia generalizada y violación masiva a derechos humanos; sin embargo, en este caso, estos migrantes deben abandonar sus hogares no por persecución directa hacia ellos, sino por las catástrofes climáticas que se han presentado en sus países. Es la fuerza incontrolable de la naturaleza la que los orilla a cambiar el lugar de residencia. Por lo que considero que lo más adecuado es llamar a estos grupos “migrantes climáticos”, para distinguirlos de los otros grupos.

El ACNUR, dentro de su mandato, no contempla apoyo en situaciones derivadas de problemas de tipo climático, catástrofes ocasionadas por fenómenos climatológicos y las

consecuencias de éstos, no obstante, a raíz de los problemas como los ocasionados por el tsunami de 2004, cuyas víctimas ascienden a 180,000 personas fallecidas y daños económicos por millones de dólares, el ACNUR, “junto con otras agencias de la ONU y organizaciones, emprendió su primera operación de la historia a causa de un desastre natural.”²⁴⁶ Dentro de los esfuerzos que se realizaron para apoyar a la población afectada de Sri Lanka,²⁴⁷ (donde había apoyos del ACNUR para los desplazados por la guerra civil que se había vivido en ese país por casi dos décadas), Indonesia y Somalia, fueron, en primera instancia, fue la distribución de ropa, lonas de plástico y aparatos de cocina;²⁴⁸ en segunda instancia fue propiciar la recolección durante seis meses de “75 millones de dólares con los que sufragar su aportación al programa puesto en marcha por la ONU para la catástrofe.”²⁴⁹

²⁴⁶ <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/3691> (Consultado 3 junio 2011).

²⁴⁷ Donde había apoyos del ACNUR para los desplazados por la guerra civil que se había vivido en Sri Lanka por casi dos décadas.

²⁴⁸ Ídem

²⁴⁹ Ídem

Este problema de los flujos migratorios por causas climáticas podría incrementarse debido a los cambios climáticos tan drásticos que se están suscitando en el globo terráqueo, así como al calentamiento global. “La Universidad de las Naciones Unidas calculaba recientemente que el número de “desplazados medioambientales”²⁵⁰ podría dispararse hasta los 50 millones en los próximos años, víctimas no sólo de catástrofes como los tsunamis y los terremotos, sino también de la sequía, la deforestación y la desertización.”²⁵¹

Las catástrofes climatológicas se manifiestan ocasionalmente, por así decirlo, no son fenómenos recurrentes, por tanto, no se puede determinar que quienes se encuentran ante estas circunstancias requieran una forma continuada de protección; por lo tanto, no se les debería

²⁵⁰ No comparto la idea de la denominación de “desplazados medioambientales” como los han denominado en la Universidad de las Naciones Unidas, ya que se prestaría a confusión de circunscripción, a una limitación territorial que analizaremos posteriormente. Por dicho motivo, prefiero la denominación de “migrantes climáticos”.

²⁵¹ ACNUR. *Refugiados*. Revista N° 126. Año 2005, p. 10.

considerar como refugiados debido a que las circunstancias son muy distintas.

Los problemas de sequía generados por falta de lluvia, la desertificación de la tierra, o en caso contrario, los problemas ocasionados por las inundaciones por exceso de lluvia, los huracanes y tornados, que afectan no solo a un Estado, sino que a varios, han existido de siempre, y seguirán existiendo, pero actualmente se denota aún más debido a la deforestación indiscriminada que han sufrido los bosques y selvas.

Los gobiernos de los Estados deben prevenir ya no estas situaciones, que por su naturaleza son imprevisibles, sino conformar un fondo económico para ayudar a su población ante estos desastres naturales, incluso la comunidad internacional debería adoptar medidas de ayuda económica y humanitaria ante situaciones así, sobre todo cuando se presentan catástrofes no tan usuales como los terremotos y los tsunamis.

De otra manera, se corre el riesgo de que, de por sí, el número de migrantes climatológicos, como el de los migrantes económicos, superen el número de quienes en verdad requieren ser reconocidos como refugiados.

Otro riesgo que se corre es que el concepto de refugiado se vea desvirtuado, que ya se ha visto disminuido con la figura de los migrantes económicos y las migraciones mixtas.

El Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, Antonio Guterres, ha afirmado que “la pobreza y la degradación ambiental constituyen dos de las principales causas de desplazamientos masivos de población junto con los conflictos armados.”²⁵²

²⁵² <http://www.cear.es/files/CEAR.refugiados%20medioambientales.pdf> (Consultado 3 de junio de 2011)

3.4 LA CONDICIÓN DE REFUGIADO

Existen cinco razones que el ACNUR reconoce bajo su mandato para determinar si una persona puede calificar como refugiado, éstas son: persecución por motivo de “raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas.”²⁵³

Raza²⁵⁴.- debe entenderse en su sentido más amplio a fin de incluir a todas las categorías de grupos étnicos considerados comúnmente como razas.

Religión²⁵⁵.- se refiere a la libertad de elegir y practicar la religión, libertad de cambiar de religión y de manifestarla tanto en público como en privado, mediante la enseñanza, el culto y la observancia.

²⁵³ Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, *Determinación de la condición de refugiado*, Ginebra, 1989, p. 9

²⁵⁴ Grupo de seres humanos que se distingue por el color de su piel y otros caracteres. Diccionario Encarta.

²⁵⁵ Conjunto de creencias y dogmas acerca de la divinidad, de sentimientos de veneración y temor hacia ella, de normas morales para la conducta individual y social y de prácticas rituales, principalmente la oración y el sacrificio para darle culto. Diccionario Encarta

Nacionalidad²⁵⁶.- la interpretación no se limita a “ciudadanía”, sino que también se refiere a la pertenencia a una comunidad étnica, cultural, religiosa o lingüística determinada.

Grupo Social.- está comprendido por personas de antecedentes, costumbres o condición social similares. Por lo general, esta categoría comparte elementos con la persecución basada en alguno de los otros cuatro puntos.

“En los últimos años este motivo de persecución se ha utilizado con frecuencia como instrumento de protección de persecuciones por razón de género o sexo de los solicitantes, así como derivadas de su orientación sexual, en supuestos de relaciones homosexuales o lésbicas.”²⁵⁷

²⁵⁶ De nacional y éste del latín *nationis*, nación. Nacionalidad es el atributo jurídico que señala al individuo como miembro del pueblo constitutivo de un Estado. Es el vínculo legal que relaciona a un individuo con el Estado. Diccionario Jurídico Mexicano. Op. cit. p. 2578.

²⁵⁷ POLO GUARDO, Rafael K. y CARMONA MUÑOZ, Virginia (Coords.) Guía sobre el Derecho de Asilo. Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2006 p. 41

Opinión Política.- la libertad de opinión y de expresión a que todo individuo tiene derecho. Se refiere a ideas que las autoridades no toleran, entre las que se incluyen las opiniones que enjuician los métodos y políticas gubernamentales. Incluye las opiniones atribuidas a las personas (*por ejemplo*, cuando las autoridades creen que una persona profesa determinada opinión) aún en el caso de que dicha persona no piense así.

Los individuos que solicitan que se les reconozca su condición de refugiados pueden presentar las solicitudes a través de diversos medios:

- Directamente al gobierno que otorgará el asilo.
- Directamente al ACNUR.
- Por conducto del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

- Por conducto de alguna organización no gubernamental (ONG).²⁵⁸

La determinación de que una persona sea reconocida como refugiado es tomada ya sea por las autoridades nacionales del Estado receptor o bien por el ACNUR.

Sin embargo, en la práctica, al igual que en el caso de la figura del asilado político, en el caso del refugiado, serán principalmente los Estados quienes otorguen dichas condiciones a los individuos.

En los países que son Partes en la Convención de 1951 y/o del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, el reconocimiento de la condición de refugiado es determinado por las autoridades nacionales competentes, de acuerdo con los procedimientos establecidos específicamente para ese fin.

²⁵⁸ Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, *Determinación de la condición de refugiado*, Ginebra, 1989, p. 3.

La condición de **Refugiado bajo la Convención** es la más favorable desde el punto de vista de los refugiados ya que constituye una garantía contra la devolución y “confiere varios derechos económicos y sociales que figuran en la Convención y el Protocolo,”²⁵⁹ tales como el derecho a obtener documentos de viaje, de identidad, libertad de circulación, empleo remunerado, trabajo por cuenta propia, vivienda, educación y asistencia públicas, acceso a los Tribunales de Justicia, entre otros.

En los Estados que no son Partes en la Convención ni en el Protocolo, o que no han establecido procedimientos para determinar la condición de refugiado, el ACNUR decide, en el marco de su mandato, si el solicitante es un refugiado.

Los **Refugiados bajo mandato** “son las personas reconocidas como refugiados por el ACNUR en virtud de su

²⁵⁹ *Ibíd.* p. 4.

Estatuto,”²⁶⁰ el cual contiene prácticamente la misma definición que la de la Convención.

Toda persona reconocida como refugiado bajo mandato se beneficiará de la protección del ACNUR contra la devolución y tendrá la garantía de ser tratada de conformidad con los principios humanitarios fundamentales. “No obstante, ello no implica los mismos derechos concedidos a los refugiados bajo la Convención,”²⁶¹ tales como los mencionados anteriormente.

Según el ACNUR, son susceptibles de adquirir la condición de refugiado los siguientes sujetos: un desertor, un criminal, las mujeres que rechazan ciertas normas, una mujer que teme ser mutilada genitalmente y los homosexuales.

Un desertor.- todos los países tienen el derecho de llamar a filas a sus ciudadanos en periodos de emergencia nacional.

²⁶⁰ Ídem.

²⁶¹ Ídem.

Sin embargo, los ciudadanos deberían tener el derecho justo a la objeción de conciencia.

Si este derecho no es respetado, o en los casos donde los conflictos violan manifiestamente las normas internacionales, los desertores que temen ser perseguidos (por ejemplo, en base a opiniones políticas que las autoridades pudiesen imputarles) pueden ser elegibles para la condición de refugiado.²⁶²

Un criminal.- una persona acusada de un delito común u otros crímenes no políticos, ya sea inocente o culpable, puede ser perseguida por razones políticas o de otro tipo, y así no ser excluida de la condición de refugiado. “Además, las personas acusadas de un crimen a consecuencia de su actividad política pueden ser consideradas refugiados.”²⁶³ “Es

²⁶² Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, *Protegiendo a los refugiados: preguntas y respuestas*, ACNUR, 2001, p. 9.

²⁶³ Ídem

más, las personas acusadas de activismo político pueden ser refugiados.”²⁶⁴

Los homosexuales.- pueden ser elegibles para la condición de refugiados en base a persecución por su pertenencia a un determinado grupo social. Es política del ACNUR el que las personas que se enfrentan a ataques, tratamientos inhumanos o a una seria discriminación a causa de su homosexualidad, y cuyos gobiernos son incapaces o no desean protegerlos, sean reconocidos como refugiados.²⁶⁵

Las mujeres que rechazan ciertas normas.- las mujeres pueden ser perseguidas por razones políticas, étnicas o religiosas, en base a su raza o a su pertenencia a diferentes clases de grupos sociales. Además, el ACNUR considera que alguien que huye de una discriminación severa o de un trato inhumano por su rechazo a aceptar estrictos códigos

²⁶⁴ Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, *Protegiendo a los refugiados: preguntas y respuestas*, ACNUR, 2003, p. 12.

²⁶⁵ *Ibíd.* p.14.

sociales, tiene derecho a que se le tenga en consideración para la condición de refugiada.

Esta persecución puede provenir de una autoridad del gobierno o, en ausencia de una adecuada protección gubernamental, de agentes no estatales.

La violencia sexual, como la violación, puede constituir persecución. Esta discriminación podría tener consecuencias perjudiciales significativas. “Una mujer que teme ser atacada por su rechazo a usar el chador u otras ropas restrictivas, o por su deseo a escoger su propio marido y vivir una vida independiente, puede verdaderamente ser considerada refugiada.”²⁶⁶

Una mujer que teme ser mutilada genitalmente.- en Francia, Canadá y los Estados Unidos, ha sido oficialmente reconocido que la mutilación genital representa una forma de persecución; que las mujeres que temen la mutilación genital

²⁶⁶ Ibíd. p. 11.

para ellas o para sus hijas en sus países tienen derecho real a la condición de refugiadas.²⁶⁷ Según datos del ACNUR, “la mutilación genital femenina afecta a 3 millones de niñas anualmente en 28 países de África, Asia y Oriente Medio.”²⁶⁸

También pueden ser consideradas como refugiadas las siguientes personas:²⁶⁹

- Las mujeres perseguidas por negarse a acatar normas, valores o costumbres sociales represivas o sufrir discriminación grave por su condición de mujeres.
- Las personas que temen ser víctimas de crímenes de honor o los relacionados con la dote.
- Las personas que por su orientación sexual están

²⁶⁷ Ibíd. p. 12.

²⁶⁸ ACNUR. *La persecución por motivos de género y el asilo*. Folleto

²⁶⁹ Ídem.

expuestas a ataques, discriminación generalizada o grave.

- Las mujeres o niñas que son objeto de matrimonio forzado o precoz.
- Las personas que han sido víctimas de trata con fines de explotación.
- Las víctimas de violencia sexual ejercida en el marco de conflictos armados, como la esclavitud sexual y la prostitución forzada, la esterilización y el embarazo forzosos.
- Las mujeres que sufren violencia doméstica o familiar.
- Las mujeres que sufren planificación familiar forzada.

No obstante, no todas las personas que han sufrido alguna de estas experiencias podrán ser reconocidas como refugiadas, ya que, entre otros aspectos, se requiere que las autoridades de su país no quieran o no puedan darles protección frente a dichos actos.

Las personas que han participado en crímenes de guerra y violaciones masivas de derechos humanos y de la legislación humanitaria internacional -incluyendo el crimen del genocidio- están excluidas específicamente de la protección y asilo acordada para refugiados,²⁷⁰ por lo que **NO** pueden ser considerados refugiados. Un refugiado es un civil. Una persona que sigue participando en actividades militares contra su país de origen desde el país de asilo no puede ser considerada como refugiado.²⁷¹

²⁷⁰ Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, *Protegiendo a los refugiados: preguntas y respuestas*, ACNUR, 2001, p. 10.

²⁷¹ Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, *Protegiendo a los refugiados: preguntas y respuestas*, ACNUR, 2003, p. 13.

Como se puede observar, los motivos por lo que se le puede considerar a una persona como refugiado de son diversos; sin embargo, como ya se había comentado, en la mayoría de los casos es el Estado quien otorga tal condición.

Uno de los problemas que se presentan frecuentemente es que dentro de los requerimientos que algunos Estados implementan para otorgar la condición de refugiado se encuentra el que la persecución sea realizada por un ente estatal, de no ser así, en los casos de tratarse “simplemente” de una facción distinta, ese derecho les es negado.

CAPITULO CUARTO

LA PROTECCIÓN DE LOS REFUGIADOS EN EL SISTEMA INTERAMERICANO

4.1 INSTRUMENTOS SOBRE REFUGIADOS APLICABLES EN EL SISTEMA INTERAMERICANO

Como consecuencia de los horrores vividos principalmente durante la Segunda Guerra Mundial, la comunidad internacional se ha preocupado por los derechos humanos de los individuos, en especial de quienes han padecido los sufrimientos provocados por los conflictos armados.

Con la finalidad de amparar al individuo ante estas situaciones, se han creado áreas específicas que intentan protegerlo, entre ellas podemos mencionar al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, al Derecho Internacional Humanitario y al Derecho Internacional de los Refugiados; cada uno de ellos en un esfuerzo por tratar de atender los requerimientos de protección de los derechos de las personas.

Las diferencias entre estos derechos, que en común tienen la protección de los individuos, va a radicar en la

atención especial que se le dará en función de las circunstancias en las que se encuentre inmerso la persona; por lo que el Derecho Internacional de los Refugiados será la base de apoyo de quienes se han visto en la necesidad de abandonar su lugar de residencia por motivos de persecución, violación a sus derechos humanos o violencia generalizada ocasionada por conflictos armados.

El Derecho Internacional de los Refugiados se ha ido desarrollando de acuerdo con los acontecimientos políticos y sociales que se han presentado, pero sobre todo, por los conflictos armados y la necesidad de proteger los derechos humanos de la población civil.

Los derechos de los refugiados descansan principalmente en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, el Estatuto del ACNUR y la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Asilo Territorial de 1967.

La Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 relativos al Estatuto de los Refugiados constituyen, en la actualidad, los instrumentos básicos internacionales de protección y asistencia a los refugiados. En ellos se norma el trato a los refugiados en materia de empleo, educación, residencia, libertad de desplazamiento y protección contra su devolución a un país donde el refugiado tenga fundados temores de ser perseguido.

A pesar de que sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y en su Protocolo de 1967, se basa el Derecho Internacional de los Refugiados, es importante señalar que éstos son complementados por otros instrumentos, entre los que resaltan los regionales, de una manera verdaderamente enriquecedora.

4.1.1 CONVENCIÓN SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS²⁷²

A pesar de que los problemas relacionados con grandes grupos de refugiados surgieron al término de la Primera Guerra Mundial y que las acciones para la solución de los mismos fueron emprendidas por iniciativa de la Sociedad de Naciones a partir de 1921, es después de la Segunda Guerra Mundial cuando esta problemática se agrava, manifestándose en una escala mucho mayor, debido a que más de un millón de personas se negaban a regresar a su país de origen.

La Organización de las Naciones Unidas, recientemente creada, se vio en la necesidad de solucionar esta problemática, por lo que la Asamblea General decidió, en 1946, que los refugiados y las personas desplazadas deberían ser auxiliadas para retornar a sus países ya sea de

²⁷² La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados se puede consultar en RODRÍGUEZ, RODRÍGUEZ, Jesús. (Compilador) *Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos ONU-OEA Tomo II*. CNDH, México 1994, p. 707.
<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0005>

origen o de anterior residencia, o bien, encontrar nuevos hogares en otros lugares, esto mediante una actuación internacional.

En consecuencia, a través de la Resolución 62 (I), del 15 de diciembre de 1946, se aprobó la constitución de la Organización Internacional de Refugiados, cuyos trabajos cesaron en 1950 debido a que mediante la Resolución 319 A (IV), del 3 de diciembre de 1949, la propia Asamblea General creó la figura del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, estableciendo así el Estatuto correspondiente mediante la Resolución 428 (V), del 14 de diciembre de 1950.²⁷³

“Bajo este marco constitucional y, tan sólo siete meses después, la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados y de las personas Apátridas, convocada por la Asamblea General de

²⁷³ RODRÍGUEZ, RODRÍGUEZ, Jesús, *Instrumentos Internacionales Básicos de Derechos Humanos*. CNDH, México 1994, p. 41

la ONU para examinar el proyecto respectivo elaborado por un comité especial creado por el ECOSOC, aprobó, el 28 de julio de 1951, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, la cual entró en vigor el 22 de abril de 1954.”²⁷⁴

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados consta de un preámbulo y 46 artículos integrados en siete capítulos. En ella se expresa el interés de que exista la menor distinción posible entre los ciudadanos del país contratante y los refugiados, además de que no debe haber discriminación basada en la religión, la raza o el país de procedencia de los refugiados.

Asimismo, se destaca que en el Artículo 1º de la Convención se establece a quien se considera como “refugiado”:

Artículo 1. -- Definición del término "refugiado"

A. A los efectos de la presente Convención, el término "refugiado" se aplicará a toda persona:

²⁷⁴ Ídem.

1) Que haya sido considerada como refugiada en virtud de los Arreglos del 12 de mayo de 1926 y del 30 de junio de 1928, o de las Convenciones del 28 de octubre de 1933 y del 10 de febrero de 1938, del Protocolo del 14 de septiembre de 1939 o de la Constitución de la Organización Internacional de Refugiados.

Las decisiones denegatorias adoptadas por la Organización Internacional de Refugiados durante el período de sus actividades, no impedirán que se reconozca la condición de refugiado a personas que reúnan las condiciones establecidas en el párrafo 2 de la presente sección.

2) Que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

...

Sin embargo, el término de refugiado se limita a las personas reconocidas con anterioridad como refugiados y a los generados por “los acontecimientos ocurridos antes del 1° de enero de 1951, en Europa”, dejando fuera a los acontecimientos posteriores a dicha fecha; además de ser una especificación sumamente localista, al referirse exclusivamente al ámbito europeo.

Por lo que, a pesar de que en ese momento la definición de refugiado proporcionada por la Convención aparentemente solucionaba el *status* jurídico de estas personas, debemos reconocer que “apenas se corresponde con la realidad del fenómeno del refugio en nuestros días.”²⁷⁵

²⁷⁵ GORTÁZAR ROTAECHE, Cristina, “La protección internacional de los solicitantes de asilo y refugio como supuestos diferenciados del fenómeno general de las migraciones internacionales”, MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando M. (Coord.) *Un mundo...* Op. cit. p. 221

4.1.2 PROTOCOLO SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS²⁷⁶

La Convención de 1951 era necesaria en ese momento para resolver la problemática de los refugiados que se presentaba como consecuencia de los acontecimientos suscitados por la Segunda Guerra Mundial.

Sin embargo, a finales de la década de los cincuenta y durante la década de los sesenta, surgieron nuevos grupos de refugiados, principalmente en África, quienes necesitaban de protección, la cual no era posible otorgarles debido a la limitación que la misma Convención daba respecto a que solo eran considerados como refugiados aquellas personas que se encontraban fuera de su habitual residencia “como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951, en Europa” dejando fuera a los acontecimientos

²⁷⁶ El protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados se puede consultar en RODRÍGUEZ, RODRÍGUEZ, Jesús. (Compilador) *Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos ONU-OEA Tomo II*. CNDH, México 1994, p. 754.
<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0003>

posteriores a dicha fecha, efectuados en otras partes del mundo.

Razón por la cual, fue necesario adecuar la protección internacional de los refugiados de acuerdo con la evolución de los acontecimientos que se estaban generando a nivel mundial. Esta adecuación se vino a plasmar en el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, abierto a la firma el 31 de enero de 1967, entrando en vigor el 4 de octubre de ese año y que consta de once artículos.

Como lo señala el propio Protocolo:

“Los Estados Partes en el presente Protocolo,

Considerando que la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951 (denominada en lo sucesivo la Convención), sólo se aplica a los refugiados que han pasado a tener tal condición como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951,

Considerando que han surgido nuevas situaciones de refugiados desde que la Convención fue adoptada y que hay la posibilidad, por consiguiente, de que los refugiados interesados no queden comprendidos en el ámbito de la Convención,

Considerando conveniente que gocen de igual estatuto todos los refugiados comprendidos en la definición de la Convención, independientemente de la fecha límite de 1º de enero de 1951,

Han convenido en lo siguiente:

Artículo I. -- Disposiciones generales

1. Los Estados Partes en el presente Protocolo se obligan a aplicar los artículos 2 a 34 inclusive de la Convención a los refugiados que por el presente se definen.

2. A los efectos del presente Protocolo y salvo en lo que respecta a la aplicación del párrafo 3 de este artículo, el término "refugiado" denotará toda persona comprendida en la definición del artículo 1 de la Convención, en la que se darán por omitidas las palabras "como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951 y..." y las palabras "... a consecuencia de tales acontecimientos",

que figuran en el párrafo 2 de la sección A del artículo 1.

3. El presente Protocolo será aplicado por los Estados Partes en el mismo sin ninguna limitación geográfica; no obstante, serán aplicables también en virtud del presente Protocolo las declaraciones vigentes hechas por Estados que ya sean Partes en la Convención de conformidad con el inciso a del párrafo 1 de la sección B del artículo 1 de la Convención, salvo que se hayan ampliado conforme al párrafo 2 de la sección B del artículo 1.”²⁷⁷

La característica más notable del Protocolo es que concede protección a los grupos de refugiados surgidos en cualquier parte del mundo después del 1º de enero de 1951, ya que la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados sólo se aplicaba a las personas que se habían convertido en refugiados antes de dicha fecha y en Europa.

²⁷⁷ <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0003>

4.1.3 COLOQUIO SOBRE EL ASILO Y LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE REFUGIADOS EN AMÉRICA LATINA²⁷⁸

El Coloquio sobre el Asilo y la Protección Internacional de Refugiados en América Latina se reunió en la ciudad de México del 11 al 15 de mayo de 1981 con la finalidad de deliberar y formular ciertas recomendaciones que habrían de servir para complementar la protección internacional tanto de asilados como de refugiados.

El Coloquio fue suscrito en Tlatelolco, México, Distrito Federal, el 15 de mayo de 1981; y las conclusiones y recomendaciones adoptadas por el mismo, habrían de ser de fuerte influencia para la realización, algunos años después, de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, sobre todo en lo que se refiere al principio de la no devolución.

²⁷⁸ El Coloquio sobre el Asilo y la Protección Internacional de Refugiados en América Latina se puede consultar en Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, *Compilación de Instrumentos Jurídicos Internacionales: Principios...op. cit.*, pp. 362-365.

Durante el Coloquio se llegaron a diversas conclusiones, entre las que destacan:

- El reconocer el principio de la no devolución, como un principio básico del Derecho Internacional.
- Enfatizar el carácter humanitario y apolítico del otorgamiento del asilo.
- La necesidad de extender la protección que los instrumentos universales e interamericanos brindan a los refugiados y los asilados, “a todas aquellas personas que huyen de su país a causa de agresión, ocupación o dominación extranjeras, violación masiva de los derechos humanos, o acontecimientos que alteren seriamente el orden público, en todo o parte del territorio del país de origen”.

También se destaca y reconoce la labor realizada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los

Refugiados en la protección internacional de los refugiados en América Latina.

Se exhorta a los Estados que aún no lo han hecho, a ratificar, entre otros instrumentos, la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967.

4.1.4 DECLARACIÓN DE CARTAGENA SOBRE LOS REFUGIADOS²⁷⁹

La Declaración de Cartagena sobre los Refugiados surge durante el Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios; en Cartagena de Indias, Colombia, en noviembre de 1984.

²⁷⁹ La Declaración de Cartagena se puede consultar en Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, *Compilación de Instrumentos Jurídicos Internacionales: Principios...* Op. cit. pp. 366-372.

En dicho Coloquio se recuerdan las conclusiones y recomendaciones adoptadas en México en 1981 por el Coloquio sobre Asilo y Protección Internacional de Refugiados en América Latina, y los compromisos incluidos en el Acta de Contadora para la Paz y Cooperación en Centroamérica.

Nuevamente se destaca la labor humanitaria y apolítica del ACNUR en los países centroamericanos; y se exhorta a los Estados de la región a que adopten normas internas que faciliten la aplicación de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, además de que “con el objeto de facilitar la repatriación de los refugiados, se establezcan comisiones tripartitas integradas por representantes del Estado de origen, el Estado receptor y el ACNUR.”²⁸⁰

La Declaración de Cartagena proporciona una de las definiciones sobre refugiados más avanzadas en esta área

²⁸⁰ Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, *Compilación de Instrumentos Jurídicos Internacionales: Principios... Op. cit.* p. 367.

del Derecho Internacional, ya que hace una extensión del concepto de refugiado, considerando también como refugiados “a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos y otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.²⁸¹

Asimismo, reitera la importancia y significación del principio de no devolución como piedra angular de la protección internacional de los refugiados; y el carácter voluntario e individual de la repatriación de los refugiados, producida en condiciones de completa seguridad.

Los Estados que adoptaron la Declaración de Cartagena durante el Coloquio fueron “Belice, Colombia,

²⁸¹ *Ibíd.* p. 369.

Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Venezuela.”²⁸²

Cada vez son más los Estados de la región que adoptan una legislación interna conforme a la Declaración de Cartagena de 1984.²⁸³

²⁸² <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9780>

²⁸³ ACNUR. *Refugiados III-1995*. Revista no. 89, p. 22.

4.1.5 CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE REFUGIADOS CENTROAMERICANOS

Durante la década de los ochenta se suscitaron crueles guerras civiles en Guatemala, El Salvador y Nicaragua. Estos conflictos internos afectaron directa y principalmente a las personas de las comunidades rurales pobres, quienes se encontraron atrapadas en la lucha entre el gobierno y las fuerzas de la guerrilla, y sometidas a las violaciones de sus derechos humanos cometidas por los combatientes.

Se generaron grandes movimientos de personas que huyendo de sus hogares, al tratar de salvar sus vidas, se internaron en territorio de otros Estados en busca de refugio; estos países, México, Belice, Costa Rica, Honduras y E.U.A., se vieron involucrados en la problemática de los refugiados al brindar asilo a un considerable número de ellos.

En México se recibieron principalmente a personas de origen guatemalteco debido a la cercanía de Guatemala con nuestro país.

Con estas movilizaciones en masa, se vio afectada toda Centroamérica. Se realizaron esfuerzos para pacificar las áreas de conflicto; sin embargo, las guerras continuaban sin solución.

En agosto de 1987, los cinco Presidentes centroamericanos firmaron los acuerdos de Esquipulas II, los cuales establecían planes para “una paz firme y duradera” en la región. Esquipulas II consagra un capítulo completo a la necesidad de proteger y asistir a los refugiados y a las personas desplazadas, así como a la repatriación voluntaria. Además de que sienta el antecedente para la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos.

La Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA) se realizó en mayo de 1989,

en Guatemala; y los cinco países centroamericanos, México y Belice, copatrocinados por el Secretario General de la ONU, el ACNUR y el Programa de Desarrollo de la ONU (PNUD), trataron de identificar las soluciones que más se adaptaban a la realidad que vivía la población centroamericana desarraigada.

Las soluciones debían contener ciertos principios fundamentales del derecho de los refugiados y de los derechos humanos, así, se adoptaron importantes proyectos que se han ejecutado en la región.

“En la Conferencia se habló de soluciones durables para los refugiados y desplazados y de la necesidad de considerarlos como recursos humanos y económicos para el desarrollo de los países receptores. Asimismo, se descartó la sola ayuda asistencial y se vio la necesidad de aplicar

proyectos colaterales orientados a la autosuficiencia y desarrollo técnico.”²⁸⁴

Estos proyectos son: los “Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina,”²⁸⁵ siendo uno de sus objetivos específicos el “evaluar los avances logrados en materia de principios de protección y asistencia a refugiados y de repatriación voluntaria, con miras a promover su difusión y cumplimiento.”²⁸⁶ Estos principios, además de orientar a los Estados en el tratamiento de los refugiados, también constituyen un marco en el que pueden encontrarse soluciones al problema de los refugiados.

²⁸⁴ Consejo Nacional de Población, *Migración Internacional en las Fronteras Norte y Sur*. Cecilia Imaz Bayona, Los refugiados y las relaciones bilaterales en la frontera sur de México. p.386.

²⁸⁵ Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, *Compilación de Instrumentos Jurídicos Internacionales: Principios...op. cit.*, pp. 373-399.

²⁸⁶ *Ibíd.* p. 374.

Por último la “Declaración y Plan de Acción Concertado en Favor de los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos.”²⁸⁷

El Plan de Acción identificaba varios objetivos importantes:

- El regreso voluntario de los refugiados bajo condiciones de seguridad.
- Que los países que acogían a refugiados colaboraran en el asentamiento y la integración de quienes no pudieran regresar a su país.
- El compromiso de beneficiar a refugiados, retornados y personas desplazadas, además de los residentes locales.

Al paso del tiempo “...muchos de los objetivos de la Conferencia Internacional sobre Refugiados

²⁸⁷ Ibíd. pp. 400-414.

Centroamericanos ya se han cumplido,”²⁸⁸ y se espera que se concluyan satisfactoriamente para las partes involucradas.

4.1.6 DECLARACIÓN DE SAN JOSÉ SOBRE REFUGIADOS Y PERSONAS DESPLAZADAS

La Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas fue adoptada por el “Coloquio Internacional: 10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados” efectuado en San José, Costa Rica, del 5 al 7 de diciembre de 1994, con motivo de la celebración del décimo aniversario de la promulgación de la Declaración de Cartagena.

En ella se destaca, entre otras cosas, la importancia que ha tenido la Declaración en la experiencia centroamericana, lo cual ha permitido una mejor protección

²⁸⁸ ACNUR. *La situación de los refugiados en el mundo, en busca de soluciones*. Op. cit. p. 51

de los derechos de los refugiados, así como de quienes retornan a sus lugares de origen de manera voluntaria.

Se señala la necesidad de promover entre los Estados, la ratificación de los instrumentos internacionales en el tópico del refugio; asimismo, la adopción de medidas que conlleven a “una progresiva armonización de normas, criterios y procedimientos en materia de refugiados” que, además de lograr una unificación de criterios, respeten los derechos de quienes se ven en la necesidad de migrar, ya sea por motivo de la violencia o bien por otras causas, incluyendo las económicas.

Se reitera, en el conocimiento de que “la protección de los derechos humanos y el fortalecimiento del sistema democrático son la mejor medida para prevenir los conflictos, los éxodos de refugiados y las graves crisis humanitarias”, la responsabilidad de los Estados de erradicar “las causas que originan el éxodo forzoso de las personas”.

Asimismo, se destaca la “contribución de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos al proceso de paz en Centroamérica y el Caribe” y se agradece el apoyo recibido por parte del ACNUR, las organizaciones no gubernamentales y otras instancias de la sociedad civil, en la coordinación, junto con los Estados, para la asistencia y protección a los desplazados, refugiados y repatriados.

4.1.7 DECLARACIÓN Y PLAN DE ACCIÓN DE MÉXICO PARA FORTALECER LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS EN AMÉRICA LATINA²⁸⁹

La Declaración y el Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina, surgen en noviembre de 2004, bajo el marco de celebración, en la Ciudad de México, del vigésimo

²⁸⁹ <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3016>

aniversario de la promulgación de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados.

En la Declaración de México se reconoce “la contribución de América Latina al desarrollo progresivo del derecho internacional de los refugiados,” que como ya se mencionó, fue iniciado con el *Tratado Penal Internacional* celebrado en 1889 y continuado con diversos instrumentos que han sido aludidos en su oportunidad.

Se resalta la importancia de los principios establecidos²⁹⁰ en la Declaración de Cartagena, así como los esfuerzos realizados por algunos Estados de la región para implementar dentro de su ordenamiento jurídico, legislación y mecanismos adecuados para la consecución de los objetivos señalados en la misma.

²⁹⁰ Entre los que destacan el principio de “no devolución” (piedra angular del Derecho Internacional de los Refugiados) y el de “no discriminación”.

Se retoman algunas conclusiones de la Declaración de San José, como la decimosexta, en la que se afirmó:

“...que la problemática de los desplazados internos, no obstante ser fundamentalmente responsabilidad de los Estados de los que son nacionales, constituye también un objeto de preocupación de la comunidad internacional por tratarse de un tema de derechos humanos que puede estar relacionado con la prevención de las causas que originan los flujos de los refugiados...”

En la Declaración de México se destaca la colaboración de las instancias implicadas en la protección de los refugiados; asimismo, se exhorta nuevamente a los Estados que aún no han ratificado los instrumentos internacionales relativos a los refugiados, a que lo hagan, así como a que incorporen dentro de su legislación, los principios y normas contenidos en éstos.

Por lo que hace al “Plan de Acción de México”, en la consciencia de que dentro de las soluciones duraderas a la problemática de los refugiados se encuentran la “repatriación

voluntaria” (en condiciones dignas y seguras) y la integración a la comunidad de los Estados receptores, se establecen programas que pretenden lograr la consecución de estos objetivos. Estos son:

- 1.- Programa de autosuficiencia e integración local “Ciudades Solidarias”.
- 2.- Programa Integral “Fronteras Solidarias”.
- 3.- Programa regional de “Reasentamiento Solidario”.

4.2 EL REFUGIO EN EL SISTEMA INTERAMERICANO

Respecto al refugio, la mayoría de los Estados del Sistema Interamericano han incorporado en su legislación la figura del refugiado, incorporando el concepto proporcionado por la Declaración de Cartagena; algunos de los cuales incluso han emitido Leyes específicas sobre refugiados.

Entre los Estados del Sistema Interamericano que cuentan con la figura del refugiado se encuentran Argentina,

Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.²⁹¹

Cabe destacar que la práctica del refugio en los Estados del Sistema Interamericano es aún mayor que la del asilo, dado que, entre otras cosas, el refugio se extiende a grupos numerosos que huyen de su lugar de origen por motivo de los conflictos armados y la violencia generalizada, además de que los gobiernos de los Estados son más susceptibles de considerar el ingreso y permanencia de los refugiados en su territorio.

Por supuesto que se aplica los principios de No Devolución y No Discriminación.

²⁹¹ Información obtenida en GIANELLI DUBLANC... Op. cit. pp. 245-261.

CAPÍTULO QUINTO
LA PRÁCTICA EN MÉXICO

México ha sido tradicionalmente un país de asilo y refugio, la atención y protección que se les ha proporcionado a los asilados y refugiados ha cambiado, sobre todo en los últimos años, es importante resaltar que estos cambios se deben a los tipos de ingresos al país de quienes vienen a México en busca de refugio. Las medidas que ha ejecutado para apoyar a estos inmigrantes han sido diversas, desde la incorporación de las figuras de asilado y refugiado en la legislación mexicana hasta la creación de un organismo especializado en la atención a los refugiados, además de la ratificación de instrumentos internacionales en materia y la publicación de la Ley sobre refugiados y protección complementaria.

A pesar de que México en diversas ocasiones otorgó asilo a perseguidos políticos, éstos fueron casos particulares, uno de los más célebres fue el de León Trotsky, no es sino hasta finales de la década de los treinta del siglo XX y debido a la cantidad tan significativa de personas que solicitaron asilo como resultado de los conflictos en su país de origen,

que se les comienza a considerar como grupos cuyas características difieren del perseguido por sus ideas políticas.

De esa manera fue que empezaron a llegar a territorio mexicano grupos de personas en busca de asilo, entre estos se encuentran los exiliados españoles de la guerra civil, sudamericanos y centroamericanos que huyeron de los golpes de estado y los conflictos armados.

5.1 ÉXODOS MASIVOS

Las primeras solicitudes de asilo fueron individuales, provenían de personas que huyeron de sus lugares de origen debido a que eran perseguidas por sus ideas políticas; sin embargo, a finales de la década de los treinta y principio de la los cuarenta del siglo XX, el número de los solicitantes de asilo se incrementó considerablemente debido a que ya no eran solicitudes individuales, sino que eran grupos de

personas los que huían de sus lugares de origen debido a la inestabilidad política y social generada por las guerras civiles, los conflictos armados y los golpes de estado.

De esa manera fue que empezaron a llegar a territorio mexicano grupos de personas en busca de asilo. “El primer movimiento forzoso de personas que requirió la atención del gobierno y sociedad mexicanos fue el de los españoles durante la guerra civil y otros grupos europeos expelidos por la segunda guerra mundial. El segundo flujo fue provocado por las férreas dictaduras militares del Cono Sur en la década de los setenta y el tercero ha sido el multitudinario éxodo centroamericano de 1981 a 1986, causados por diversos conflictos en la región.”²⁹² En los dos primeros casos el gobierno mexicano practicó el asilo, no así en el tercero, debido a las características del desplazamiento.

²⁹² IMAZ, Cecilia. Op. cit. p. 17.

5.1.1 EXILIO ESPAÑOL

El primer grupo de personas que llegó a México en busca de asilo fue el de los españoles, quienes comenzaron a llegar en 1936, siendo los años de 1939 a 1942 los de mayor afluencia.



Los niños y el Presidente
 Archivo General de la Nación - México
 Archivo Fotográfico Enrique Díaz, Delgado y García
 Caja 61-12, Archivero 15, gaveta 6
 1937

“...Es con el presidente Lázaro Cárdenas que se inicia la tradición de considerar a México un país hospitalario por antonomasia, para los perseguidos políticos de otros

países.”²⁹³ Pero no solo para los perseguidos políticos, también tenía especial interés en los niños, por lo que propició la convivencia de 500 huérfanos españoles con niños mexicanos también huérfanos, en las escuelas internados que se instalaron en Morelia.



Niños de Morelia, 1937
Archivo General de la Nación México

En 1939 llegó a México el barco *Sinaia* con aproximadamente 1600 personas a bordo, por lo que dicho año se convirtió en la fecha emblemática del exilio español; hubo varias llegadas de los exiliados. También llegaron con el

²⁹³ SERRANO MIGALLÓN, Fernando (Coord.) *Exilio argentino en México a treinta años del golpe militar*. Editorial Porrúa, México 2007 p. 95.

apoyo de las autoridades mexicanas exiliados españoles procedentes de Francia.

5.1.2 ÉXODO SUDAMERICANO (ARGENTINA Y CHILE)

El 11 de septiembre de 1973, Augusto Pinochet encabezó el golpe de Estado en contra del presidente de Chile Salvador Allende, quien perdiera la vida en el Palacio de la Moneda. Se inicia un periodo de dictadura de Pinochet de 17 años, durante los cuales se persiguió y desapareció a los simpatizantes de Allende. “Semejante panorama llevó a miles de chilenos a considerar el exilio como única salida.”²⁹⁴ Esto originó que muchos chilenos acudieran a la Embajada de México en Chile a solicitar asilo, por lo que el Embajador Martínez Corbalá otorgó asilo a estas personas, aún sin el permiso del gobierno mexicano. El Embajador señaló:

²⁹⁴ SERRANO MIGALLÓN, Fernando. El asilo político en México, Op. cit. p. 186.

“... no se podía posponer una decisión de esa naturaleza; hubiéramos puesto en peligro la vida de todos los que en ese momento acudían a la cancillería o a la residencia en busca de protección por el evidente peligro que corrían. Posteriormente supe que el presidente Echeverría había puesto un télex desde el primer momento, ordenándome dar protección a los miembros de la Unidad Popular y a la familia Allende, pero ese télex llegó el viernes 14, cuando se levantó la incomunicación y ya teníamos 500 asilados...”²⁹⁵

“Nueve meses después del derrocamiento de Allende, México había asilado alrededor de 700 chilenos; sin embargo, para junio de 1974 todavía quedaban 72 refugiados en la embajada mexicana en Santiago.”²⁹⁶ Los asilados fueron trasladados paulatinamente a México; en marzo de 1975 llegaron otros 83 asilados chilenos.

Por lo que respecta al exilio argentino, se vivieron dos momentos, el primero a raíz del alzamiento militar de 1955

²⁹⁵ ORTÚZUR, Ximena. *México y Pinochet, la ruptura*, México, Nueva Imagen, 1986, pp. 257 y 258, mencionado en SERRANO MIGALLÓN, Fernando. El asilo político en México, Op. cit. p. 187.

²⁹⁶ SERRANO MIGALLÓN, Fernando. El asilo político en México, Op. cit. p. 188.

que derrocó a Juan Domingo Perón y el segundo fue en la década de los setenta del siglo XX, producto de otro golpe militar, un número importante de argentinos emigraron a México.

5.1.3 REFUGIADOS GUATEMALTECOS EN LA FRONTERA SUR²⁹⁷

México limita al Norte con Estados Unidos y al Sur con Belice y Guatemala, las entidades federativas mexicanas que directamente se encuentran en la frontera sur son: Chiapas, Tabasco, Campeche y Quintana Roo.

Chiapas es el estado que mayor colindancia tiene con Guatemala, con más de 500 kilómetros de frontera, es una de las entidades federativas más pobres de México.

²⁹⁷ Mayor información ver GUERRERO VERANO Guerrero Verano, Martha Guadalupe. "El refugio guatemalteco en México" en *Libro Colectivo*. Universidad San Carlos de Guatemala – Universidad de Utrecht, GUATEMALA 2012, pp. 27-49.

Los primeros refugiados guatemaltecos llegaron a México en 1979, pero fue hasta finales de 1981 y principios de 1982 cuando este ingreso se dio de manera masiva “a raíz del recrudecimiento de la guerra de *tierra arrasada* en Guatemala.”²⁹⁸ La primera reacción de los pobladores chiapanecos fue de apoyo a los refugiados, más no así la de las autoridades locales, que se dedicaron a deportarlos.

Los campesinos guatemaltecos cruzaron el río Usumacinta y fueron auxiliados en primera instancia por los campesinos chiapanecos, “en cada poblado, en cada finca, se había encontrado espacio para una, dos, decenas de familias guatemaltecas,”²⁹⁹ e improvisaron campamentos en Chiapas, al principio en los poblados ribereños; posteriormente la mayoría de los refugiados se dirigieron hacia Comitán y Tapachula, en donde se habilitaron aproximadamente 80 campamentos.

²⁹⁸ IMAZ, Cecilia. *La práctica del asilo y del refugio en México*. Potrerillos Editores, México 1995, p. 90.

²⁹⁹ GARCÍA TOVAR, Máximo (Coordinador). *Memoria presencia de los refugiados guatemaltecos en México*. 2ª edición, COMAR-FCE, México 2000, p. 54.

La llegada masiva de refugiados guatemaltecos que cruzaron la frontera sur y se asentaron en Chiapas generó una nueva situación. Las condiciones y la magnitud de la población que buscó refugio “exigió una atención específica, inmediata y acorde a las circunstancias.”³⁰⁰

Entre las medidas que se llevaron a cabo por parte del gobierno mexicano para realizar la mencionada atención, se encuentra la creación en 1980 de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), así como la solicitud de la presencia de una Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR) en el país, la cual se estableció en 1982, y la aceptación de apoyo por parte de instituciones internacionales de protección a los Derechos Humanos, entre las que destaca la Comisión Europea.

³⁰⁰ CNDH. *Informe sobre violaciones a los Derechos Humanos de los inmigrantes Frontera Sur*. CNDH, México 1995, p. 85.

Otras medidas que tomó el gobierno mexicano fueron la incorporación de la figura del refugiado en la legislación y la actitud negociadora entre las partes a fin de lograr la firma del Acuerdo de Paz entre el gobierno guatemalteco y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, y en el año 2000, la ratificación de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967.

La interrogante que se formula Sergio Aguayo respecto a la salida de gran parte de la población guatemalteca es: “¿Por qué dejaron sus lugares de origen?” a lo que él mismo responde “la respuesta es difícil porque las causas económicas y políticas se mezclan,”³⁰¹ lo cual es muy cierto, la pobreza es un factor determinante para que los *migrantes económicos* abandonen su lugar de origen, mientras que la inseguridad social y la violación a los derechos humanos,

³⁰¹ AGUAYO QUEZADA, Sergio. *Éxodo centroamericano*, Nexos no. 88, Año VIII vol. 8, México abril 1985, p. 38.

son factores para que las personas salgan de su país y se conviertan en *refugiados*; en el caso de Guatemala se conjugaron dichos factores.

“En Guatemala la crisis económica es importante, pero en los casos de los desplazamientos de población hacia México el factor político es preeminente;”³⁰² “hay un intenso conflicto social en que fuerzas sociales están polarizadas. En un extremo están los ejércitos y sus aliados sociales; en el otro, una oposición armada y política que incluye a una coalición de grupos con posiciones del centro a la izquierda,”³⁰³ lo cual indica que existió un conflicto armado interno.

En 1954 hubo un golpe de Estado en Guatemala, teniendo como consecuencia que se derogaran muchas de

³⁰² Ibíd. p. 39

³⁰³ Ídem

las leyes de beneficio popular y se inició la institucionalización del ejército como fuerza política.³⁰⁴

“El desplazamiento forzado interno y externo de campesinos en Guatemala está inmerso dentro de la crisis económica, política y social que se inicia a partir de 1978.”³⁰⁵ Por el conflicto político-militar y la crisis económica prevaleciente, la población campesina tuvo que salir del país.

“Las fuerzas insurgentes se agruparon en un frente común, la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), que desarrolló una amplia situación de intensos enfrentamientos armados,”³⁰⁶ cuyos efectos fueron resentidos por la población civil.

³⁰⁴ Cfr. BRAVO MORALES, Beatriz. *La contribución del ACNUR al proceso de reinserción de los repatriados en Guatemala*. Universidad de San Carlos de Guatemala, Guatemala 1995, pp. 10-23.

³⁰⁵ *Ibíd.* p. 19

³⁰⁶ CNDH. *Informe sobre violaciones a los Derechos Humanos de los inmigrantes Frontera Sur*. CNDH, México 1995, p. 20.

En 1982 se dio otro golpe de Estado, las fuerzas armadas establecieron una nueva estrategia en contra de la insurgencia y atacaron a la población civil.

Ahora bien, aunque el temor es el motivo directo que obligó a los guatemaltecos a salir de su país, este se manifiesta por diversas causas:

“En primer lugar, están aquellos que por su pertenencia a organizaciones políticas o por ser catequistas, promotores de salud o cooperativistas, son blanco preferido del gobierno.

En segundo lugar están los habitantes de aldeas que el gobierno supone que apoyan a la oposición y que son atacadas indiscriminadamente.

En tercer lugar, los habitantes de aldeas vecinas que, sin ser directamente atacados, dejan su lugar de origen por el temor de que el ejército los ataque. Un último factor que conforma la decisión de migrar es el desmejoramiento de su vida económica.”³⁰⁷

³⁰⁷ AGUAYO, Sergio. *El éxodo centroamericano, consecuencias de un conflicto*. Op.cit. p. 72.

Sea cual sea el motivo de su temor, más de cien mil guatemaltecos buscaron refugio fuera de su país debido a la violencia generalizada y a la inestabilidad política. La mayoría de ellos llegó a México, cruzando la frontera e internándose de manera ilegal, “parte de ella se alojó en campamentos localizados inicialmente en el estado de Chiapas, específicamente en las proximidades del límite internacional de las regiones fronteriza y selvática.”³⁰⁸

En Chiapas existieron 113 asentamientos ubicados en los municipios: Las Margaritas (32 asentamientos), Independencia (10), Trinitaria (29), Fra. Comalapa (32), Amat. de la Frontera (5), San Pedro Buena Vista (4) y Chicomuselo (1).³⁰⁹

Por lo que se refiere al gobierno mexicano, en un primer momento se resistió a autorizar la permanencia de los guatemaltecos en México ya que no cubrían los requisitos

³⁰⁸ CNDH. *Informe sobre violaciones a los Derechos Humanos de los inmigrantes Frontera Sur*. p. 28

³⁰⁹ Datos proporcionados por la COMAR según el censo de febrero de 1996.

para obtener asilo; sin embargo, tiempo después, las autoridades se comprometieron a suspender las deportaciones masivas de los guatemaltecos que llegaban, en noviembre de 1982 se anunció que podrían permanecer en el país aunque no calificaran como asilados.

Las instituciones que representaban a los sectores sociales nacionales se dividieron entre la protección y el rechazo. Por una parte estaban las organizaciones como la Iglesia y los comités de solidaridad que defendían a los refugiados, y por la otra quienes los veían como un problema para México y que deseaban que no entraran o se les expulsara.

“Los refugiados se convierten en punto de atención nacional e internacional y reciben ayuda de emergencia del gobierno de México por conducto de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), del ACNUR y de organizaciones no gubernamentales, locales e

internacionales.”³¹⁰ Entre las organizaciones no gubernamentales de ayuda a los refugiados podemos destacar la presencia de la Diócesis de San Cristóbal de las Casas, así como de la Comisión de las Comunidades Europeas. “Hubo una cierta regularización del suministro en alimentos y servicios otorgados por COMAR-ACNUR en Chiapas. La Iglesia Católica, organizaciones humanitarias y de solidaridad, por su lado, establecían programas de ayuda.”³¹¹

Durante varios años se distribuyeron en las cercanías de los escasos poblados, “así como en espacios desmontados que les proporcionó el gobierno de México o en comunidades indígenas próximas o emparentadas con las de Guatemala.”³¹²

³¹⁰ AGUAYO, Sergio y O'DOGHERTY, Laura. *Los refugiados guatemaltecos en Campeche y Quintana Roo*. Colegio de México, Foro Internacional, vol. XXVII núm. 2, oct.-dic.1986, p. 267.

³¹¹ AGUAYO, Sergio. *El éxodo centroamericano, consecuencias de un conflicto*. Op. cit. p. 93.

³¹² IMAZ, Cecilia. *La práctica del asilo y del refugio en México*. Op. cit. p. 91.

Para proteger a los refugiados de las incursiones del ejército guatemalteco, en 1984 y 1985 el gobierno mexicano reubicó los refugiados asentados en campamentos cercanos a la línea fronteriza “en nuevos campamentos creados en las entidades también fronterizas de Campeche y Quintana Roo, aunque bastante más alejados de sus lugares de origen.”³¹³

En Campeche hay 4 asentamientos, Maya-Tecum, Quetzal-Edzna, Santo Domingo Keste y Los Laureles, en tanto que en Quintana Roo sólo hay 3, Maya-Balam, Kuchumatán y La Laguna.³¹⁴ Los cuales se instalaron con apoyo financiero de la Comunidad Internacional a través de un fideicomiso constituido por el Alto Comisionado en coordinación con la Comisión, que permitió disponer de tierras adquiridas por este fideicomiso y de terrenos nacionales prestados por el Gobierno Federal en el caso de Campeche y del propio fideicomiso y terrenos estatales en el de Quintana Roo.

³¹³ CNDH. *Informe sobre violaciones a los Derechos Humanos de los inmigrantes Frontera Sur*. México 1995, p. 28

³¹⁴ Datos obtenidos en el censo 1996 de la COMAR.

Los elementos comunes en cada asentamiento son la plaza central, la escuela, la clínica, el mercado, la casa COMAR y la iglesia católica.

Respecto a la respuesta de los gobiernos estatales, en Quintana Roo, “la recepción fue más cálida porque el gobierno local vio en ellos una fuente de prestigio, trabajo y recursos internacionales. Respecto a la población local, la recepción se asemeja a la de Chiapas. Después de una reacción humanitaria inicial, existe un proceso de evaluación de los costos y beneficios que dejan los refugiados.”³¹⁵

“En Campeche la población es nativa y su actitud es más abierta. En Quintana Roo, en cambio, la población emigra a la zona para colonizar y considera injusta la ayuda que reciben los refugiados, que a ellos se les negó.”³¹⁶

³¹⁵ AGUAYO, Sergio y O'DOGHERTY, Laura. Op. cit. p. 292

³¹⁶ Ídem

Por otra parte, para el éxito de la organización de los campamentos fue fundamental que la Comisión respetara la decisión de los refugiados de constituir grupos según los criterios de su origen, ya sea en Guatemala o en Chiapas; o bien por grupos étnicos o religiosos.

Los refugiados comenzaron a organizarse en *Comisiones Permanentes* con la finalidad de ser los interlocutores de los refugiados ante las autoridades guatemaltecas que culminó con la firma de los Acuerdos de octubre de 1992.³¹⁷

El 29 de diciembre de 1996 se llevó a cabo la firma del Acuerdo de Paz entre el gobierno guatemalteco y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, poniendo así fin al conflicto que originó los desplazamientos de los refugiados guatemaltecos.

³¹⁷ GUERRERO VERANO, Martha Guadalupe. "Refugio guatemalteco en México" ... Op. cit. p. 38.

Con lo cual, los refugiados guatemaltecos que se encontraban en México tenían dos opciones: el que regresaran a Guatemala o el que se quedaran de manera definitiva en México; las cuales constituyen soluciones permanentes a la problemática de los refugiados.

“Al firmarse la paz en Guatemala, el gobierno mexicano inició un programa de regularización migratoria para los refugiados guatemaltecos, y en coordinación con las autoridades guatemaltecas, acciones de repatriación,”³¹⁸ con lo cual quienes habían sido considerados como refugiados dejaron de serlo, dado que ya existía el Acuerdo de Paz y tenían de opción de la repatriación a Guatemala o la naturalización como mexicanos.

³¹⁸ *Ibíd.* p. 39.

5.2 NORMATIVIDAD MEXICANA³¹⁹

En México "...el conjunto de individuos que reúne las características de población refugiada, tal como se reconoce actualmente en la legislación mexicana, es amplio y diverso en varias dimensiones."³²⁰ Con el tiempo, el tipo de reconocimiento ha cambiado, debido a que las circunstancias que se presentaron desde la llegada de los primeros refugiados a territorio mexicano han evolucionado.

En México, como en el ámbito interamericano, primero surgió la figura del asilado, la cual se le atribuyó a toda persona que huía de su lugar de origen para proteger su vida debido a persecuciones por sus ideas políticas; posteriormente, como consecuencia del considerable incremento del número de individuos que llegaron, no por persecución directa a sus personas, sino por huir de la

³¹⁹ Para mayor información ver GUERRERO VERANO, Martha Guadalupe. *El refugiado en el contexto jurídico mexicano*. UNAM Tesis, México 2013.

³²⁰ CNDH. *Informe sobre violaciones a los Derechos Humanos de los inmigrantes Frontera Sur*. CNDH, México, 1995, p. 85.

violencia generalizada y las violaciones masivas a derechos humanos, se tuvo que ampliar la normatividad mexicana, por lo que se adoptó la figura del refugiado.

En un principio, en México surge la figura del *perseguido político* en la Ley General de Población de 1936, ya en la Ley General de Población de 1974 se señala la figura del *asilado político*, y es hasta 1990 que mediante modificación a esta Ley se incorpora la figura del *refugiado*.

En la Ley de Migración de mayo de 2011 se retoman ambas figuras, la de asilado político y refugiado, siendo hasta septiembre de 2012, con la expedición y entrada en vigor del Reglamento de la Ley de Migración, que quedan derogadas estas figuras de la Ley General de Población.

En enero de 2011 entró en vigor la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, y un poco más de un año después, en febrero de 2012, el Reglamento correspondiente.

Con las reformas constitucionales de junio de 2011 en materia de Derechos Humanos, se implementa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el derecho de toda persona a solicitar asilo.

5.2.1 PRIMERA NORMATIVIDAD

De acuerdo a la evolución de la normatividad mexicana respecto a los refugiados, ésta se ha adecuando a las circunstancias que generaban migrantes que llegaron a territorio nacional como consecuencia de la problemática que se vivía en sus lugares de origen.

Las situaciones que provocaron la salida de individuos de sus hogares para buscar refugio en nuestro país se debió principalmente a los conflictos armados suscitados en sus países, guerras civiles, golpes de estado, persecuciones de grupos étnicos o religiosos.

Como ya se ha mencionado, primero llegaron a México personas que eran perseguidas principalmente por sus ideas políticas; conforme se incrementó el número de migrantes que ingresaron a territorio mexicano en busca de ayuda se hicieron modificaciones a nuestra legislación migratoria, hasta llegar a una ley especializada en esta materia.

La primera normatividad en México en la que se menciona a personas perseguidas por motivos políticos fue la *Ley General de Población de 1936*, publicada el sábado 29 de agosto de ese año en el Diario Oficial de la Federación, número 52, tomo XCVII, pp. 1-14, en la que se hace referencia por primera vez a los perseguidos políticos:

“Título Tercero Migración

Capítulo I

Artículo 58. Los extranjeros que vengan de su país huyendo de persecuciones políticas serán admitidos por las autoridades de Migración, previa identificación, con carácter provisional, con obligación de permanecer en el puerto de entrada mientras resuelve cada caso la

Secretaría de Gobernación, a la cual se comunicará inmediatamente.”³²¹

En este artículo se especifica que se le permitirá la entrada de manera provisional, “previa identificación”, a los extranjeros que sean víctimas de “persecuciones políticas” en su país de origen; con la condicionante de permanecer en el puerto de entrada en tanto la Secretaría de Gobernación resuelve su caso en particular.

Posteriormente, en la *Ley General de Población de 1947*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el sábado 27 de diciembre de 1947, número 17, tomo CLXV, pp. 3-10, se hace la especificación de que los extranjeros que provengan de “países americanos” serán admitidos provisionalmente.

“Ley General de Población de 1947

Artículo 41. Los extranjeros que vengan de países americanos huyendo de persecuciones políticas serán

³²¹ Instituto Nacional de Migración. *Compilación histórica de la legislación migratoria en México 1821 - 2000*. Secretaría de Gobernación, 2ª edición, México 2000, p. 192.

admitidos provisionalmente por las autoridades de Migración, con obligación de permanecer en el puerto de entrada mientras resuelve cada caso la Secretaría de Gobernación.”³²²

Como se puede apreciar, las condicionantes especificadas en la Ley General de Población de 1936 y la Ley General de Población de 1947 son similares: en ambos casos los *perseguidos políticos* son admitidos provisionalmente y deberán permanecer en el puerto de entrada en tanto la Secretaría de Gobernación resuelve cada caso.

La única diferencia es que mientras en la Ley de 1936 quedaba abierta a todos los extranjeros perseguidos en sus países de origen, sin importar de qué continente sean, en la Ley de 1947 solo se permite la entrada a los extranjeros que provengan de “países americanos”, con lo cual, se limita la admisión a los perseguidos políticos provenientes de una

³²² *Ibíd.* p. 225

sola circunscripción geográfica, con lo que se excluye por ende a todos los demás.

5.2.2 LEY GENERAL DE POBLACIÓN Y SU REGLAMENTO

La única ley en materia de migración hasta el 25 de mayo de 2011 fue la *Ley General de Población de 1974*, publicada el día lunes 7 de enero de 1974, en el Diario Oficial de la Federación, número 4, tomo CCCXXII, pp. 1-10.

En el texto original ya se señalaba la figura del *asilado político*, más no la figura del *refugiado*, ésta se agregó hasta el 17 de julio de 1990, mediante modificación al artículo 42.

El artículo 42 de la Ley General de Población de 1974 señalaba que el extranjero que se internara temporalmente en el país sería un *No Inmigrante* y en la fracción V la característica de *Asilado Político*:

“Artículo 42. **No Inmigrante** es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente, dentro de alguna de las siguientes características:

...

V. **Asilado Político**. Para proteger su libertad o su vida de persecuciones políticas en su país de origen, autorizado por el tiempo que la Secretaría de Gobernación juzgue conveniente, atendiendo a las circunstancias que en cada caso concurren. Si el asilado político viola las leyes nacionales, sin perjuicio de las sanciones que por ello le sean aplicables, perderá su característica migratoria, y la misma Secretaría le podrá otorgar la calidad que juzgue conveniente para continuar su legal estancia en el país. Asimismo, si el asilado político se ausenta del país, perderá todo derecho a regresar en esta calidad migratoria, salvo que haya salido con permiso de la propia dependencia.”³²³

En la ley de 1974 quedaba nuevamente abierto el otorgamiento de la característica de “asilado político” a toda persona perseguida por motivos políticos, sin importar su lugar de origen.

³²³ Ibíd. p. 252

Sabemos que un refugiado se asiste en nuestro país o en cualquier otro con el fin de proteger su vida, seguridad o libertad, cuando éstas hayan sido amenazadas por la violencia generalizada que se presenta en su país de origen.

Debido a la gran afluencia de personas que llegaron a México en busca de auxilio, la característica de *refugiado* fue incluida en la *Ley General de Población* mediante modificación al artículo 42, fracción VI; publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de julio de 1990; entró en vigor al día siguiente, ya que anteriormente no se reconocía dicha categoría en nuestra legislación, “México dio un paso importante el 17 de julio de 1990 al rectificar esta laguna legal: una definición de “refugiado” fue agregada a su Ley General de Población”.³²⁴

³²⁴ U.S. Committee for Refugees. *Running the Gauntlet: the Central American Journey through Mexico*. Washington: American Council for Nationalities Service, 1991, p. 6.

Artículo 42 de la Ley General de Población

...

“VI **Refugiado.** Para proteger su vida, seguridad o libertad cuando hayan sido amenazadas por violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en su país de origen, que lo hayan obligado a huir a otro país. No quedan comprendidas en la presente característica migratoria aquellas personas que son objeto de persecución política prevista en la fracción anterior. La Secretaría de Gobernación renovará su permiso de estancia en el país, cuantas veces lo estime necesario. Si el refugiado viola las leyes nacionales, sin perjuicio de las sanciones que por ellos les sean aplicables, perderá su característica migratoria y la misma Secretaría le podrá otorgar la calidad que juzgue procedente para continuar su legal estancia en el país. Asimismo, si el refugiado se ausenta del país, perderá todo derecho a regresar en esta calidad migratoria, salvo que haya salido con permiso de la propia Secretaría. El refugiado no podrá ser devuelto a su país de origen, ni enviado a ningún otro, en donde su vida, libertad o seguridad se vean amenazadas.

La Secretaría de Gobernación podrá dispensar la sanción a que se hubiere hecho acreedor por su

internación ilegal al país, al extranjero a quien se otorgue esta característica migratoria, atendiendo al sentido humanitario y de protección que orienta la institución del refugiado.”³²⁵

Bajo este contexto, el *refugiado* es el extranjero “que se interna en territorio nacional para proteger su vida, seguridad o libertad”³²⁶ cuando hayan sido amenazadas por diversas circunstancias originadas principalmente por conflictos armados “que hayan perturbado gravemente el orden público en su país de origen.”

Como ya se había mencionado, en esta característica migratoria ya se incluye la definición más completa de *refugiado* que existe, proporcionada por la *Declaración de Cartagena sobre los Refugiados*, lo que constituye un gran avance en cuanto a la utilización de conceptos generados en el sistema interamericano.

³²⁵ *Diario Oficial de la Federación*, martes 17 de julio de 1990, pp. 4 y 5

³²⁶ CNDH. *Derechos y obligaciones de los extranjeros en México*. Serie Folletos, México 1991, p. 99

Con lo cual, queda de manifiesto el interés del gobierno mexicano en actualizar su política migratoria y en integrar a su normatividad instrumentos internacionales, con lo que se extiende la protección que se le proporciona a las personas que hayan tenido que dejar su país de origen debido a la violencia generalizada y la consecuente violación a sus derechos humanos.

El *Reglamento de la Ley General de Población* vigente fue publicado en el Diario oficial de la Federación el 14 de abril del 2000. En el artículo 165 del Reglamento se encontraban las especificaciones para la admisión y las condiciones de permanencia de los asilados políticos; mientras que en el artículo 166 se refería a la admisión y permanencia de los refugiados. Fueron derogados el 28 de septiembre de 2012.

Con la entrada en vigor del *Reglamento de la Ley de Migración* se derogaron en la Ley General de Población los artículos relacionados con la inmigración de los extranjeros,

según lo señalado en el artículo segundo transitorio del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 2011.

5.2.3 LEY DE MIGRACIÓN Y SU REGLAMENTO

El Decreto por el que se expide la *Ley de Migración* y se reforman, derogan y adicionan artículos de la Ley General de Población fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 2011. No obstante, lo relacionado con la inmigración entró en vigor hasta que el Reglamento de la misma Ley estuvo vigente, en tanto se aplicó lo dispuesto en la Ley General de Población y su Reglamento.

En el artículo 3 de la Ley de Migración se señala que se entenderá por:

“III. **Asilado político:** a quien solicita el ingreso a territorio nacional para proteger su libertad o su vida de

persecuciones políticas, en los términos de los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano;

IV. **Apátrida:** toda persona que no sea considerada como nacional por, ningún Estado, conforme a su legislación. La ley concederá igual trato a las personas que tienen una nacionalidad pero que no es efectiva.

XXI. **Protección complementaria:** a la protección que la Secretaría otorga al extranjero que no ha sido reconocido como refugiado, consistente en no devolverlo al territorio de otro país en donde su vida se vería amenazada o se encontraría en peligro de ser sometido a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes;

XXII. **Refugiado:** a todo extranjero que se encuentre en territorio nacional y que sea reconocido como refugiado por parte de las autoridades competentes, conforme a los tratados y convenios internacionales de que es parte el Estado Mexicano y a la legislación vigente;

XXIV. **Retorno asistido** es el procedimiento por el que el Instituto Nacional de Migración hace abandonar el territorio nacional a un extranjero, remitiéndolo a su país de origen o de residencia habitual;"

El ingreso y permanencia de los extranjeros que buscan protección en México está regulado por los artículos 37, 40, 41 y 52; quienes solicitan refugio no necesitan visa para ingresar a territorio nacional.

El *Reglamento de la Ley de Migración* se expide mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de septiembre de 2012, y entró en vigor, conforme lo establece el artículo primero transitorio: “a los treinta días hábiles siguientes al día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.” Los artículos que regulan la condición de los refugiados en México son 63, 137, 144 y 153.

5.2.4 LEY SOBRE REFUGIADOS Y PROTECCIÓN COMPLEMENTARIA Y SU REGLAMENTO

La *Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria* se expide mediante Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el jueves 27 de enero de 2011, entró en vigor el 28 de enero de 2011.

Con lo que se da un gran avance en la normatividad mexicana en la protección a quienes por motivos diversos llagan a territorio nacional en busca de refugio, ya que se crea una Ley en esta materia, con su respectivo Reglamento, que atiende específicamente a las personas que huyen de su lugar de origen y se internan en territorio mexicano buscando refugio.

El artículo 3 establece que el objeto de esta Ley es “regular la condición de refugiado y el otorgamiento de protección complementaria, así como establecer las bases para la atención y asistencia a los refugiados que se

encuentran en territorio nacional, con la finalidad de garantizar el pleno respeto a sus derechos humanos.”

En el artículo 2 se especifican términos tales como “temores fundados”; “país de origen”, “protección complementaria” y “refugiado”, aunque en este último se refiere a todo extranjero que se encuentra en cualquiera de los supuestos establecidos en el artículo 13 de la Ley:

“I. Que debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él;

II. Que ha huido de su país de origen, porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por

violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público, y

III. Que debido a circunstancias que hayan surgido en su país de origen o como resultado de actividades realizadas, durante su estancia en territorio nacional, tenga fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, o su vida, seguridad o libertad pudieran ser amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.”

Como se puede observar, el supuesto I es una clara referencia al *Estatuto de los Refugiados*, el II a la “definición ampliada” de la *Convención de la Organización para la Unidad Africana sobre los problemas específicos de los refugiados*, y el III a la segunda parte de la *Convención Americana*.

En la Ley se señala que se aplicarán los principios de *No devolución y no discriminación*, artículos 6 y 8 respectivamente, recordemos que el principio de *No Devolución* es la piedra angular del Derecho Internacional de los Refugiados.

Cuando en el artículo 17 se hace referencia a las acciones que la Secretaría de Gobernación podrá realizar para el cumplimiento de sus atribuciones, se señala en la fracción I que podrá “promover la participación de organismos nacionales e internacionales, que se hayan destacado por su trabajo y estudio en la materia...” es decir, la Secretaría, dentro de sus facultades, puede propiciar la participación de organismos, que bien pueden ser nacionales o internacionales, Gubernamentales o No Gubernamentales.

En el mismo artículo 17, pero en su fracción II se señala que la Secretaría podrá “suscribir convenios de colaboración necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones...” lo que implica que podrá allegarse a la

cooperación de diversas entidades, incluyendo los organismos mencionados anteriormente, esto con la finalidad de dar cabal cumplimiento a sus atribuciones.

En el artículo 20 se garantiza la asistencia institucional a quienes se encuentren en condiciones de vulnerabilidad y requieran, por tanto, atención especial.

El artículo 21 se refiere, sin hacer mención expresa, a los refugiados *prima facie*, es decir, a aquellas personas que ya encontrándose en territorio nacional o habiendo sido sujeto de un procedimiento migratorio distinto, solicite el reconocimiento de la condición de refugiado. No obstante, la presentación de la solicitud de dicho reconocimiento, no anula las medidas dictadas con anterioridad a la presentación de ésta.

Cuando una autoridad tenga conocimiento de la intención de un extranjero de solicitar el reconocimiento, deberá avisar de inmediato y por escrito a la Secretaría, so

pena de ser sancionado en caso del incumplimiento de esta disposición.

El reconocimiento de la condición de refugiado es individual.

El *Reglamento de la Ley sobre refugiados y protección complementaria* fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 2012. Entre las disposiciones del Reglamento destacan las relacionadas con el procedimiento para el otorgamiento de la condición de refugiado, así como la atención a los solicitantes de refugio.

5.2.5 REFORMA CONSTITUCIONAL

El 10 de junio de 2011, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, se realizaron importantes reformas en materia de Derechos Humanos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre

ellas, la adición al artículo 11 Constitucional, de un párrafo que refiere lo siguiente:

“Artículo 11.

...

En caso de persecución, por motivos de orden político, toda persona tiene derecho de solicitar asilo; por causas de carácter humanitario se recibirá refugio. La ley regulará sus procedencias y excepciones.”³²⁷

Con lo que en México se eleva a rango constitucional este derecho.

³²⁷ “Artículo 11. Toda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la república, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.

En caso de persecución, por motivos de orden político, toda persona tiene derecho de solicitar asilo; por causas de carácter humanitario se recibirá refugio. La ley regulará sus procedencias y excepciones.”

5.3 COMISIÓN MEXICANA DE AYUDA A REFUGIADOS

La llegada a México de la población refugiada guatemalteca que solicitaba refugio se remite a finales de los setenta; sin embargo, no debemos olvidar que durante esa misma década llegaron también refugiados centroamericanos. “En aquella época empezaron a arribar a territorio mexicano individuos y familias procedentes de los ya citados países centroamericanos en conflicto. En ese momento fue constituida la COMAR.”³²⁸

La Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados fue creada como respuesta al requerimiento de atención, por parte de las autoridades mexicanas, a las necesidades de los refugiados en territorio nacional.

El Decreto Presidencial de Creación de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados fue dado en la residencia

³²⁸ CNDH. *Informe sobre violaciones a los Derechos Humanos de los inmigrantes Frontera Sur*. Op. cit. p. 85.

del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, el 4 de julio de 1980, por José López Portillo, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos,³²⁹ y fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de julio de 1980, estipulando su entrada en vigor al día siguiente de su publicación.

La Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados depende de la Subsecretaría de Migración, Población y Asuntos Religiosos de la Secretaría de Gobernación, es una Comisión Intersecretarial, es la contraparte gubernamental del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados y se encuentra integrada por el Titular de la Secretaría de Gobernación, quien tiene el carácter de Presidente, un representante de la Secretaría de Relaciones Exteriores y un representante de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

³²⁹ Para mayor información se puede consultar el propio Decreto.

Los representantes de las mencionadas Secretarías, que fungirán como Consejeros Propietarios, serán designados por los Titulares de las mismas, al igual que los Suplentes, quienes con las mismas obligaciones y derechos cubrirán sus ausencias.

La Comisión se auxiliará de una Secretaría Técnica integrada por un funcionario designado por cada Secretaría integrante de la misma, que se “encargará de formular los estudios y dictámenes que le encomiende la misma, así como las tareas que para el logro de los objetivos de la Comisión le sean asignadas”. El Presidente de la Comisión designará al Coordinador de la Secretaría Técnica.

La Comisión se reunirá por lo menos 3 veces al año, pudiendo hacerlo, a convocatoria de su Presidente, las ocasiones que sean necesarias. A las reuniones se podrá invitar a representantes de otras dependencias y entidades de la Administración Pública, siempre y cuando realicen actividades relacionadas con las funciones de la Comisión.

Los acuerdos y recomendaciones de la Comisión se comunicarán por conducto del Presidente de la misma a las dependencias y entidades que corresponda, a fin de que provea lo necesario para su cumplimiento.³³⁰

Inicialmente, la Comisión asistió a personas de diversas nacionalidades como lo eran los salvadoreños, uruguayos, bolivianos, argentinos y haitianos. Sin embargo, en agosto de 1983, la Comisión decidió enfocar todos sus esfuerzos financieros, materiales y humanos a la atención de emergencia para los guatemaltecos que arribaron a la franja fronteriza de México en un número estimado de 46,000 personas.

La atención a los refugiados de otras nacionalidades fue otorgada por organismos financiados por el Alto Comisionado y por organismos no gubernamentales que se organizaron en la Coordinadora Nacional de Organismos no Gubernamentales de Apoyo a Refugiados (CONONGAR).

³³⁰ Artículo 5º del Acuerdo del Decreto.

PRINCIPALES FUNCIONES DE LA COMAR

La principal función de la Comisión es la de “procurar medios de ayuda y protección a los refugiados”.

Además, se encarga de proponer las relaciones e intercambios que en su caso procedan con las organizaciones internacionales que persiguen fines similares.

Con base en el Acuerdo, artículo 2º, la Comisión tendrá a su cargo:

- I.- Estudiar las necesidades de los refugiados extranjeros en el Territorio Nacional.
- II.- Proponer las relaciones e intercambios con organismos internacionales creados para ayudar a los refugiados.
- III.- Aprobar los proyectos de ayuda a los refugiados en el país.
- IV.- Buscar soluciones a los problemas de los refugiados.
- V.- Expedir su Reglamento Interior.

VI.- Las demás funciones necesarias para el cumplimiento de sus fines.³³¹

Las funciones de la COMAR como Organismo Gubernamental de ayuda a los refugiados han sido variadas y realmente conllevan gran esfuerzo, ya que la COMAR se ha visto en la urgencia de proveer, a quienes han buscado refugio en México, de las condiciones necesarias para vivir. Esta acción por sí misma tiene una amplia gama de actividades encaminadas a lograr este fin y que no han sido fáciles.

En el caso de los refugiados guatemaltecos desde su reacomodo en territorio mexicano, el levantamiento de los campamentos localizados tanto en Chiapas como en Campeche y Quintana Roo, la búsqueda de apoyo financiero por parte de otros organismos internacionales, pasando por la coordinación con los mencionados organismos, la implementación de medidas que pretenden mejorar las

³³¹ Decreto Presidencial de Creación de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, p. 3.

condiciones de vida de los refugiados, la elaboración de programas que logren la autosuficiencia de los mismos y la distribución de la ayuda que se recibe, son actividades que han requerido tiempo y mucha labor.

“Fue necesario establecer medidas solidarias de asistencia y protección para la población refugiada, mientras que las instituciones de gobierno formulaban y ejecutaban programas específicos, los que se vieron fortalecidos y respaldados por los organismos internacionales y los no gubernamentales.”³³²

Un ejemplo de esto se manifestó en 1983, cuando el ACNUR y la COMAR firmaron un acuerdo de cooperación para la elaboración y financiamiento de programas destinados a atender a los refugiados.

³³² CNDH. *Informe sobre violaciones a los Derechos Humanos de los inmigrantes Frontera Sur*. Op. cit. p. 23.

El Gobierno de México solicitó al Programa Mundial de Alimentos ayuda para alimentar a los refugiados, aprobándose el 26 de octubre de 1994, el proyecto de “la concesión de dicha ayuda alimentaria, para un periodo de 12 meses, es decir, del 1 de marzo de 1995 al 29 de febrero de 1996.”³³³ Firmándose el documento respectivo el 14 de marzo de 1995 en la Ciudad de México.

El objetivo de este Proyecto fue brindar alimentación a la población de refugiados guatemaltecos asentados en Chiapas, estimada en promedio en 19,500 refugiados.³³⁴ Los beneficiarios de este proyecto fueron los “reconocidos y registrados como refugiados por la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR)”³³⁵ y que vivían en los campamentos de Chiapas.

³³³ Carta de Entendimiento entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Programa Mundial de Alimentos para la Ejecución del Proyecto Pro Ayuda Alimentaria para Refugiados Guatemaltecos, p.2

³³⁴ Ídem

³³⁵ Ídem

Asimismo, “con la colaboración entre COMAR y varias organizaciones no gubernamentales se han establecido programas,”³³⁶ que pretenden favorecer a los refugiados. Estas acciones también han sido reforzadas, como ya habíamos hecho mención, por la Comisión Europea, que también ha impulsado otros programas de apoyo a la integración definitiva.

Para finalizar este punto es necesario agregar que la COMAR ofreció 3 alternativas a los refugiados guatemaltecos, éstas fueron:

- 1.- Repatriación voluntaria de forma individual o colectiva.
- 2.- Reubicación a los estados de Campeche y Quintana Roo.
- 3.- Integración en Chiapas.

³³⁶ GARAIZ, Esteban. *Jornada sobre los Derechos Humanos en México*. CNDH, México 1991, p. 87.

CONCLUSIONES

- I. En la actualidad el fenómeno migratorio obedece a motivos muy diversos y toma formas variadas por lo mismo frecuentemente es confundido como una sola manifestación: la de simple flujo migratorio. No obstante, es una realidad innegable que existen claras diferencias, por lo tanto, es elemental establecer criterios universales que permitan diferenciar los componentes de estos grupos migratorios, de tal manera que se puedan evitar confusiones que afecten a quienes huyen de su hogar por motivos derivados de la persecución.

- II. Existen diversos grupos vulnerables, entre los que encontramos a los refugiados, los desplazados, los asilados, los apátridas y los migrantes económicos y climáticos; sin embargo, de entre éstos, son los refugiados quienes se encuentran en condiciones más delicadas debido a que carecen de la protección

de su propio gobierno y tienen que internarse en territorio de un Estado extranjero.

III. Aunado a esto nos encontramos con la cuestión del tratamiento que reciben los refugiados por parte de los Estados receptores, ya que es conforme se vaya atendiendo la problemática que se genera con los refugiados como se va a ir desarrollando el derecho en cada uno de estos lugares.

IV. La difícil situación de los refugiados lo es también para el país de asilo, ya que además de las dificultades propias que como nación debe afrontar, se agrega el compromiso de proveer a los refugiados de condiciones elementales de vida, las cuales dependen en gran medida de las políticas y acciones del gobierno del Estado receptor en coordinación con los organismos internacionales y nacionales de ayuda.

- V. Derivado de los casos de recepción de personas que sufrieron persecución en sus lugares de origen en el transcurso del Siglo XX así como de los acontecimientos sucedidos en algunos países sudamericanos en la década de los setenta y en centroamericanos en la década posterior, que se fue desarrollando en la región una protección de los derechos de estas personas.
- VI. De esta manera, el sistema interamericano de los derechos humanos fue evolucionando de tal forma que procuró una protección de quienes tuvieron que dejar su hogar para preservar su vida.
- VII. En el ámbito interamericano se celebraron instrumentos internacionales que trataron de proteger en primera instancia a los asilados, de tal manera que se llevaron a cabo las Convenciones sobre asilo, asilo diplomático y asilo territorial;

posteriormente los relacionados con el refugio, siendo la *Declaración de Cartagena sobre los Refugiados* la más importante debido a que en ella se establece el término más completo de refugiado que existe en la actualidad.

VIII. De ahí la importancia de las aportaciones que al Derecho Internacional de los Refugiados ha hecho el Sistema Interamericano, ya que en el contexto universal se emplea el término *refugiado* para designar, sin distinción, a cualquier persona que huye de su lugar de origen debido a que es perseguido por motivos de raza, nacionalidad, opinión política, religión y pertenencia a un grupo social. En tanto que en el entorno del Sistema Interamericano, además de estas condiciones se le reconoce la calidad de refugiado a toda persona que huye de su país de origen debido a la violencia generalizada producto de los conflictos armados.

- IX. Esta distinción es relevante porque la definición empleada en el entorno interamericano, además de recopilar los avances planteados en las normas africanas de protección a los refugiados, aumenta la posibilidad de protección para personas que se ven forzadas a abandonar su país de origen porque en el contexto de un conflicto armado se ven violentados sus derechos humanos, aunque no tengan los motivos o condiciones que se señalan en la definición aplicada en el contexto universal.
- X. Desde hace muchos años en el Sistema Interamericano se ha delimitado las características propias de las figuras de “asilado” y “refugiado”, por lo que tiene un avance importante sobre los demás derechos regionales, e incluso sobre el derecho universal.

- XI. Dentro de la figura de “asilado”, ha distinguido sus principales modalidades, la de “asilado diplomático” y “asilado territorial”; cuya diferencia se basa en las condiciones en las cuales se solicita el asilo.

- XII. Dos casos sometidos a la jurisdicción de cortes internacionales han sido emblemáticos en cuanto al otorgamiento de asilo en el ámbito interamericano, el caso *Haya de la Torre*, presentado ante la Corte Internacional de Justicia y el caso *Familia Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional de Bolivia*, sometido a la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

- XIII. En la práctica latinoamericana el otorgamiento de la condición que se les brinda a quienes se ven forzados a abandonar su lugar de origen con la finalidad de salvaguardar su vida depende de los motivos que hayan originado su desplazamiento.

XIV. Cuando un Estado ratifica cualquier Convención se compromete a respetar y aplicar el contenido de estos instrumentos, aún sin necesidad de crear una ley específica en la materia, o de incorporar esta figura a su legislación. No obstante, varios de los Estados del Sistema Interamericano sí han incorporado las figuras de asilado y refugiado en sus legislaciones, y aún más, han creado leyes específicas sobre refugiados.

XV. Hay países que a pesar de haber ratificado tanto la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 como su Protocolo de 1967, no han implementado las medidas normativas correspondientes y carecen de políticas adecuadas que reafirmen su convicción al respecto.

XVI. Otros Estados no participan en la ratificación de los instrumentos generados en el ámbito interamericano,

como es el caso de los Estados Unidos de América, ya que ha habido un total rechazo a participar en el otorgamiento de masivo de refugio.

XVII. En contraparte, también hay que señalar que otros Estados a pesar de no haberse adherido con anterioridad a tales instrumentos, participan activamente, y cooperan en la medida de sus posibilidades para la obtención de un noble propósito: la seguridad de seres humanos.

XVIII. Un ejemplo de lo anterior es el caso de México, quien ratificó la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo hasta junio del año 2000, no obstante que desde el 17 de julio de 1990 instituyó la figura del refugiado en la Ley General de Población, hasta llegar a la creación de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria. Cabe señalar que este

reconocimiento legislativo en gran medida tuvo su origen en el fenómeno de los refugiados guatemaltecos en México.

XIX. Sin olvidar también que fue la llegada de los exiliados españoles a México la que contribuyó a la creación en el año de 1936 de la figura de *perseguido político* y los éxodos sudamericanos a la incorporación de la figura del *asilado* en el año de 1974 en la Ley General de Población.

XX. Cuando la violación de los derechos que motivan la salida del país de una persona se realizan de forma sistemática y están dirigidos a un colectivo humano es adecuado usar la categoría de refugiado, tal como se hace en el sistema interamericano; en el cual, cuando la persecución es dirigida a una persona en concreto y a no al colectivo al que ella pertenece – por ejemplo la persecución a una persona por sus

ideas políticas- prefiere emplear el término asilado. De modo distinto sucede en el sistema universal, en el cual esta diferenciación no se realiza, vale decir que se atribuye la condición de refugiado tanto al miembro de un colectivo perseguido, cuanto a una persona individualmente considerada.

XXI. La distinción que plantea el sistema interamericano no es superficial porque, en el caso del asilo los esfuerzos para desplegar las acciones de protección pasan por corroborar la situación de la única persona implicada y en ciertos casos de su familia cercana. Tal verificación resulta improcedente en los casos de refugio ya que suelen ser grupos, incluso muy numerosos, los que están implicados en esta situación. Así pues, la atribución de la condición de asilado supone una línea de tratamiento más exhaustiva previo a la adopción de las medidas de protección, en tanto que para el refugiado se

entiende que los requerimientos serán menos rigurosos, al menos en una primera instancia.

XXII. Por lo que este trabajo de distinción no debe quedarse ahí en la simple identificación de los grupos, sino que debe darse a conocer a la comunidad internacional, ya que en general se toma la palabra *refugiados* como comodín para catalogar a todas las personas que huyen de su hogar ya sea a causa de conflictos armados, persecuciones o incluso desastres naturales.

XXIII. No es una tarea fácil, se requiere mucho esfuerzo por parte de los Estados y organismos involucrados, ya que en la actualidad podemos observar que en el contexto internacional el problema de los refugiados se ha recrudecido, incrementándose el número de los mismos; como ejemplos tenemos los casos de

Colombia, Siria, Afganistán, etc. pero aún así, no es imposible de lograr.

XXIV. Se espera que esta situación mejore paulatinamente, y que con la participación integral, se logre que los refugiados retornen a sus hogares con la seguridad de que sus vidas ya no corren peligro, que su integridad física y moral está a salvo y que pueden llevar una vida normal.

BIBLIOGRAFÍA

1) OBRAS GENERALES Y MONOGRAFIAS

AGUAYO, Sergio. *El éxodo centroamericano, consecuencias de un conflicto*. SEP Cultura, México 1985.

_____ y O'DOGHERTY, Laura. *Los refugiados guatemaltecos en Campeche y Quintana Roo*. Colegio de México, Foro Internacional, vol. XXVII núm. 2, oct.-dic.1986

Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados. *Desplazamiento El Nuevo reto del Siglo XXI*. UNHCR-ACNUR, 2012.

_____ *Determinación de la condición de refugiado*, Ginebra, 1989.

_____ *Compilación de Instrumentos Jurídicos Interamericanos Relativos al Asilo Diplomático, Asilo Territorial, Extradición y Temas Conexos*, Trejo Hnos. Sucs., S.A., San José, Costa Rica, 1992.

_____ *Compilación de Instrumentos Jurídicos Internacionales: Principios y criterios relativos a Refugiados y Derechos Humanos*. Trejo Hnos. Sucs., S.A., San José, Costa Rica, 1992.

_____ *La situación de los refugiados en el mundo, en busca de soluciones*, Alianza Editorial, Madrid, 1995.

BECERRA RAMÍREZ, Manuel (Coordinador). *Estado de Derecho Internacional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México 2012, primera reimpresión 2014.

_____ *La aplicación del Derecho Internacional en el marco del Estado de Derecho*. IIJ-UNAM, México 2013.

_____ *La recepción del Derecho Internacional en el derecho interno*. UNAM, México 2006.

BRAVO MORALES, Beatriz. *La contribución del ACNUR al proceso de reinserción de los repatriados en Guatemala*. Universidad de San Carlos de Guatemala, Guatemala 1995

CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. *Derecho internacional de los derechos humanos, derecho internacional de los refugiados y derecho internacional humanitario: Aproximaciones y convergencias*. IIDH-ACNUR, San José de Costa Rica 1995.

_____ (Coord.), *Las tres vertientes de la protección internacional de los derechos de la persona humana*, Editorial Porrúa y Universidad Iberoamericana, México, 2003.

_____ y RUIZ DE SANTIAGO, Jaime. *La nueva dimensión de las necesidades de protección del ser humano en el inicio del siglo XXI*. 2ª edición, ACNUR, San José, Costa Rica, 2003.

CASTILLA REINTGEN, Marco Antonio. *Análisis de la evolución del marco jurídico para la protección del refugiado en México*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, México 1990.

CASTLES, Stephen y MILLER, Mark. *La era de la migración, movimientos internacionales de población en el mundo moderno*. Trad. Luis Rodolfo Morán Quiroz, Cámara de Diputados LIX Legislatura, México 2004.

Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, *México tradición de asilo y refugio*. 2ª Edición, COMAR México 2000.

Comisión Nacional de Derechos Humanos. *Informe sobre violaciones a los Derechos Humanos de los inmigrantes Frontera Sur*. CNDH, México, 1995.

_____. *Los Derechos Humanos de los Mexicanos*. CNDH, 2a. edición, México 1994.

CUADRA, Héctor, *La proyección internacional de los Derechos Humanos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1970.

DÁVALOS MARTÍNEZ, Héctor, *Protección de los derechos humanos de los migrantes en la zona fronteriza Asuntos migratorios en México*, Instituto Nacional de Migración, 2ª reimpresión, México, 1997.

DÍAZ, Luis Miguel y RODRÍGUEZ DE ITA, Guadalupe, "Bases histórico-jurídicas de la política mexicana de asilo diplomático" en DUTRÉNIT BIELOUS, Silvia y RODRÍGUEZ DE ITA, Guadalupe (Coords.) *Asilo diplomático mexicano en el cono sur*. Instituto de Investigaciones José María Luis Mora, Instituto Matías Romero-Acervo Histórico Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores, México 1999.

DUMMETT, Michael. *Sobre inmigración y refugiados*. Ediciones Cátedra, Madrid 2004.

FAÚNDEZ LEDESMA, Héctor. *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos, aspectos institucionales y procesales*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica, 1996.

FERNANDES, Carlos. *El asilo diplomático*. Editorial Jus México 1970.

FERNÁNDEZ DE CASTRO, Hugo (Comp.) *Las migraciones y los transterrados de España y México. Una segunda mirada humanística*. UNAM, México 2004.

FERRAJOLI, Luigi. *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Ed. Trotta, 2ª edición, Madrid, 2005.

FIX-ZAMUDIO, Héctor. "El sistema americano de protección de los derechos humanos" en *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, UNAM, México, año I, núm. 1, enero-abril de 1986.

_____ *Justicia Constitucional Ombudsman y Derechos Humanos*. CNDH, México, 1993.

_____ *México y la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. CNDH, México 1999.

_____ *Protección Jurídica de los Derechos Humanos*, CNDH, México, 1991.

FRANCO, Leonardo, (Coord.) *El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina. Análisis crítico del dualismo "asilo-refugio" a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. ACNUR, Siglo XXI, Argentina 2003.

_____ *El Derecho internacional de los Refugiados y su aplicación en América Latina*, Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, México, 1983.

GARAIZ, Esteban. *Jornada sobre los Derechos Humanos en México*. CNDH, México 1991.

GARCÍA APARISI, Manuel, *Diccionario de Historia Universal*, Ediplesa, Madrid, 1979.

GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, Alonso. *Derechos Humanos en el Sistema Interamericano*. Ed. Porrúa – UNAM, México 2000.

GROS ESPIELL, Héctor, *Derechos Humanos, Derecho Humanitario y Derecho Internacional de los Refugiados*, Anuario Mexicano de Relaciones Internacionales, UNAM, México, 1982.

_____ *Derechos Humanos y Vida Internacional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM – CNDH, México, 1995.

_____ *El Derecho Internacional Americano sobre asilo territorial y extradición en sus relaciones con la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*. Instituto Matías Romero, México 1982

GUERRERO VERANO, Martha Guadalupe. “En busca de una cultura de los derechos humanos”, en González Ascencio, Gerardo (Coordinador), *Cultura ciudadana y Derechos Humanos en México*, CONACULTA, México 2012.

_____ “La protección de los derechos humanos en el Estado de Derecho Internacional” en Becerra Ramírez, Manuel (Coordinador) *Estado de Derecho Internacional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México 2012, primera reimpresión 2014.

_____ “El refugio guatemalteco en México” en *Libro Colectivo*. Universidad San Carlos de Guatemala – Universidad de Utrecht, GUATEMALA 2012.

_____ *El refugiado en el contexto jurídico mexicano*. UNAM Tesis, México 2013.

HERNÁNDEZ, Ma. Del Pilar. *Desplazados internos. Fenómeno humanitario del siglo XXI*. Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM, México 2008.

HERNÁNDEZ CASTILLO, Rosalva Aída, *Migración Internacional en las Fronteras Norte y Sur*. Consejo Nacional de Población, México, 1992.

HERRENDOR, Daniel E., *Derechos Humanos y viceversa*, CNDH, México, 1991.

IMAZ, Cecilia, *La práctica del asilo y del refugio en México*, Potrerillos Editores, México, 1995.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, 2ª edición revisada y aumentada, Editorial Porrúa y UNAM, México, 2004.

Instituto Nacional de Migración. *Compilación histórica de la legislación migratoria en México 1821 - 2000*. Secretaría de Gobernación, 2ª edición, México 2000.

MANSILLA Y MEJÍA, María Elena. "Tres problemas del Derecho de Extranjería", en CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo de Jesús (Coordinador General), *Temas de Derecho Internacional Privado*, SEGOB, México 2006.

MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando M. (Coord.), *Un mundo sin desarraigo: el Derecho Internacional de las migraciones*. Editorial Catarata, Madrid, 2006.

_____ (Coord.) *Derecho de Extranjería, Asilo y Refugio*, Ministerio de Asuntos Sociales, Instituto Nacional de Servicios sociales, Madrid, 1995.

_____ (Dir.) *Derecho de Extranjería, Asilo y Refugio*, Ministerio de Asuntos Sociales, Instituto Nacional de Servicios sociales, 2ª edición, Madrid, 2003.

MARTÍNEZ BÁEZ, Antonio. *Los Derechos Humanos en el ámbito del Derecho Internacional*. CNDH, Antología de Clásicos Mexicanos de los Derechos Humanos, Tomo II.

Ministerio de Asuntos Sociales, *Los refugiados en España*, INSENSO/IEPALA, Madrid, diciembre 1994.

Naciones Unidas, *Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados*, Asamblea General, Nueva York, 1966.

_____. *Naciones Unidas México 1945-1995*. Naciones Unidas, México 1995.

_____. *Resúmenes de los fallos, opiniones consultivas y providencias de la Corte Internacional de Justicia 1948-1991*. Naciones Unidas, Nueva York 1992.

O'HARA, Grainne, *La cuestión de los refugiados*, Instituto Nacional de Migración, 2ª reimpresión, México, 1997.

OSMAÑCZYK, Edmund, *Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas*, Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1976.

POLO GUARDO, Rafael K. y CARMONA MUÑOZ, Virginia, (Coords.) *Guía sobre el Derecho de Asilo*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2005.

Procuraduría de los Derechos Humanos, *Refugiados y Derechos Humanos*, Cuadernos de Derechos Humanos, Guatemala, 1995.

RODRÍGUEZ, RODRÍGUEZ, Jesús, *Instrumentos Internacionales Básicos de Derechos Humanos*. CNDH, México 1994.

_____, *Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos ONU-OEA. Tomo II*, CNDH, México 1994.

_____, *Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos ONU-OEA. Tomo III*, CNDH, México, 1994.

SALMÓN, Elizabeth, *Introducción al Derecho Internacional Humanitario*, Pontificia Universidad Católica del Perú, CICR, Perú 2004.

SANTOLAYA MACHETI, Pablo, *El Derecho de Asilo en la Constitución Española*, Editorial Lex Nova, Valladolid, 2001.

SEARA VÁZQUEZ, Modesto. *Derecho Internacional Público*, Editorial Porrúa, México, 2000.

SENADO DE LA REPÚBLICA. *Tratados Ratificados y Convenios Ejecutivos celebrados por México. Tomo V*

SEPÚLVEDA, César. *Derecho Internacional*, Editorial Porrúa, México 2009.

_____, *Estudios sobre Derecho Internacional y Derechos Humanos*, CNDH, México, 1991.

_____, *La protección internacional de los Derechos Humanos*, CNDH, México, 1991.

_____ *Terminología usual en las Relaciones Internacionales*. Acervo Histórico Diplomático Secretaría de Relaciones Exteriores, México 1993.

SERRANO MIGALLÓN, Fernando. *El asilo político en México*. Editorial Porrúa, México 1998.

_____ (Coord.) *Exilio argentino en México a treinta años del golpe militar*. Editorial Porrúa, México 2007.

SORENSEN, Max, *Manual de Derecho Internacional Público*, Fondo de Cultura Económica, 7ª reimpresión, México, 2000.

YENKELEVICH, Pablo (Coord.) *México, país refugio. La experiencia de los exilios en el siglo XX*. CONACULTA – INAH, México 2002.

UNHCR. *Protegiendo a los refugiados*. Edición 2003, Ginebra.

U.S. Committee for Refugees. *Running the Gauntlet: the Central American Journey through Mexico*. Washington: American Council for Nationalities Service, 1991.

2) ARTÍCULOS DE REVISTAS Y FOLLETOS

ACNUR, *El derecho de buscar asilo*. Folleto, 1995.

_____, *Refugiados III-1995*. Revista no. 89.

_____, *Protegiendo a los refugiados: preguntas y respuestas*. ACNUR 1996.

_____, *Refugiados I-1996*. Revista no. 91.

_____, *Protegiendo a los refugiados: preguntas y respuestas*. ACNUR Ginebra 2001.

_____, *Protegiendo a los refugiados: preguntas y respuestas*. ACNUR Ginebra 2003.

_____, *Refugiados no. 122 Año 2004*

_____, *Refugiados*. Revista no. 126. Año 2005.

_____, *La persecución por motivos de género y el asilo*. Folleto.

_____, "Refugiados", en *Revista* no. 89, III-1995.

_____, *Protegiendo a los refugiados: preguntas y respuestas*, ACNUR, 2001.

_____, *Protegiendo a los refugiados*, Ginebra, Edición 2003.

_____, *Los refugiados en cifras*, Ginebra, Edición 2005.

_____, *Refugiados*. Revista N° 129. Año 2005.

_____, *Refugiados* no. 135. Ginebra 2007

CNDH. *Derechos y obligaciones de los extranjeros en México*. Serie Folletos, México 1991.

Defensoría del Pueblo. *Preguntas y respuestas sobre el Derecho Internacional Humanitario*. Folleto.

Diario Oficial de la Federación, martes 17 de julio de 1990

GUERRERO VERANO, Martha Guadalupe. "Los refugiados y el derecho de asilo en el contexto internacional" en *Revista del Instituto de Investigaciones Jurídica* de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí No. 1, Segunda época, julio – diciembre 2010, San Luis Potosí, MÉXICO 2010.

IMAZ, Cecilia, "El asilo diplomático en la política exterior de México", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, 40 - 41 Otoño - Invierno 1993

Instituto Matías Romero. *Revista Mexicana de Política Exterior* Números 40 – 41, IMRED, México, Otoño - Invierno 1993.

_____, *Revista Mexicana de Política Exterior* No. 42, IMED, México, Primavera 1994.

UNHCR. *Refugees II-1995*. Refugee Women nº 100.

_____, *Los desplazados internos preguntas y respuestas*. UNHCR, Edición 2006.

3) INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

Coloquio sobre el Asilo y la protección internacional de Refugiados en América Latina

en Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, *Compilación de Instrumentos Jurídicos Internacionales: Principios y criterios relativos a Refugiados y Derechos Humanos*. Trejo Hnos. Sucs., S.A., San José, Costa Rica, 1992, pp. 362-365.

Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José”

en ACNUR. *Compilación de Instrumentos Jurídicos Interamericanos Relativos al Asilo Diplomático, Asilo Territorial, Extradición y Temas Conexos*. Trejo Hnos. Sucs., S.A., San José, Costa Rica 1992, pp. 143-172. RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, Jesús. *Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos ONU - OEA*. CNDH, México 1994, pp. 1080-1107. http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm

Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados

<http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/ARCHIVOS/DERECHO%20DE%20LOS%20TRATADOS%201969.pdf>

Convención sobre Asilo

en Senado de la República. *Tratados Ratificados y Convenios Ejecutivos celebrados por México*. Tomo V. pp. 641-647.; Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, *Compilación de Instrumentos Jurídicos Interamericanos Relativos al Asilo Diplomático, Asilo*

Territorial, Extradición y Temas Conexos, Trejo Hnos. Sucs., S.A., San José, Costa Rica, 1992, pp. 83-84; RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Jesús, *Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos ONU - OEA. Tomo III*, CNDH, México 1994, pp. 1135-1136.

<http://imprasc.net:29572/Basededatoslegal/Derechoregional/Documents/Asilo%20y%20Refugiados%20de%20la%20Regi%C3%B3n/029.pdf>

Convención sobre Asilo Diplomático

en *Tratados Ratificados y Convenios Ejecutivos celebrados por México. Tomo XIII*, pp. 353-359; Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, *Compilación de Instrumentos Jurídicos Interamericanos Relativos al Asilo...* Op. cit. pp. 131-136; RODRÍGUEZ, RODRÍGUEZ, Jesús, *Instrumentos Internacionales...* Op. cit. pp. 1142-1146.

Convención sobre Asilo Político

en *Tratados Ratificados y Convenios Ejecutivos celebrados por México. Tomo VII*, pp. 79-86; Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, *Compilación de Instrumentos Jurídicos...* Op. cit. pp. 95-98; RODRÍGUEZ, RODRÍGUEZ, Jesús, *Instrumentos Internacionales...* Op. cit. pp. 1137-1139.

Convención sobre Asilo Territorial

en *Tratados Ratificados y Convenios Ejecutivos celebrados por México*. Op. cit. pp. 249-256; Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, *Compilación de Instrumentos Jurídicos Interamericanos Relativos al Asilo...* Op. cit. pp. 137-142; RODRÍGUEZ, RODRÍGUEZ, Jesús, *Instrumentos Internacionales...* Op. cit. pp. 1147-1149.

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados

en ACNUR. *Compilación de Instrumentos Jurídicos Internacionales: Principios...* Op. cit. pp. 117-138.
 RODRÍGUEZ, RODRÍGUEZ, Jesús. (Compilador) *Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos ONU-OEA Tomo II*. CNDH, México 1994, pp. 707-724.
<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0005>

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

en ACNUR. *Compilación de Instrumentos Jurídicos Interamericanos Relativos al Asilo Diplomático, Asilo Territorial, Extradición y Temas Conexos*. Trejo Hnos. Sucs., S.A., San José, Costa Rica 1992, pp. 117-126.
 RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, Jesús. *Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos ONU - OEA*. Tomo III, CNDH, México 1994, pp. 1071-1079.
<http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>

Declaración de Cartagena sobre los Refugiados

en Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, *Compilación de Instrumentos Jurídicos Internacionales: Principios...* Op. cit. pp. 366-372.

Declaración de las Naciones Unidas sobre Asilo Territorial

en Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, *Compilación de Instrumentos Jurídicos Internacionales: Principios...* Op. cit. pp. 191-193;
 RODRÍGUEZ, RODRÍGUEZ, Jesús, *Instrumentos Internacionales...* Op. cit. pp. 406-408.

Declaración y Plan de Acción de México para fortalecer la protección internacional de los refugiados en América Latina

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3016>

Declaración Universal de Derechos Humanos

en NACIONES UNIDAS. *Carta Internacional de Derechos Humanos*. Folletos Informativos sobre Derechos Humanos, Ginebra 1993, pp. 21-28. ACNUR. *Compilación de Instrumentos Jurídicos Internacionales: Principios y Criterios Relativos a Refugiados y Derechos Humanos*. Trejo Hnos. Sucs., S.A., San José, Costa Rica 1992, pp. 13 -19. RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, Jesús. *Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos ONU - OEA*. Tomo I, CNDH, México 1994, pp. 19 - 24.
<https://www.un.org/es/documents/udhr/>

Estatuto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

en <http://www.corteidh.or.cr/index.php/es/acerca-de/estatuto>

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador"

en ACNUR. *Compilación de Instrumentos Jurídicos Internacionales: Principios...* Op. cit. pp. 305-316.

Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados

en RODRÍGUEZ, RODRÍGUEZ, Jesús. (Compilador) *Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos ONU-OEA Tomo II*. CNDH, México 1994, p. 754-758.
<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0003>

4) JURISPRUDENCIA

Corte Interamericana de Derechos Humanos

Caso familia Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional de Bolivia

Sentencia de 25 de noviembre de 2013

http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_272_esp.pdf

Corte Internacional de Justicia

Caso relativo al derecho de asilo

Fallo de 20 de noviembre de 1950

en Naciones Unidas. *Resúmenes de los fallos, opiniones consultivas y providencias de la Corte Internacional de Justicia 1948-1991*. Naciones Unidas, Nueva York 1992, pp. 22-23.

Petición de interpretación del fallo de 20 de noviembre de 1950 en el caso relativo al derecho de asilo

Fallo de 27 de noviembre de 1950
en Naciones Unidas. *Resúmenes de los fallos, opiniones consultivas y providencias de la Corte Internacional de Justicia 1948-1991*. Naciones Unidas, Nueva York 1992, p. 24.

Caso Haya de la Torre

Fallo de 13 de junio de 1951
en Naciones Unidas. *Resúmenes de los fallos, opiniones consultivas y providencias de la Corte Internacional de Justicia 1948-1991*. Naciones Unidas, Nueva York 1992, pp. 27-28.